



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ПРАВОТО НА ЗАЩИТА В ПРАКТИКАТА НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
1991 г. - 2025 г.**

Конституционен съд на Република България
2026

Canva AI, дизайн на корицата, 2025

Съдържание

Използвани съкращения	10
РАЗДЕЛ ПЪРВИ	11
ЗАДЪЛЖИТЕЛНИ ТЪЛКУВАНИЯ ОТНОСНО ПРАВОТО НА ЗАЩИТА	11
РЕШЕНИЕ №3/1994 г. по к.д. №1/1994 г.	11
Правото на защита е основно, всеобщо, лично право на гражданите. То е средство за защита на други техни нарушени или застрашени права или законни интереси. Член 56 от Конституцията има непосредствено действие.....	11
РЕШЕНИЕ №21/1995 г. по к.д. №18/1995 г.....	13
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... 13	
Становище на съдията Пенчо Пенев	17
Особено мнение на съдията Александър Арабаджиев	18
РЕШЕНИЕ №14/2014 г. по к.д. №12/2014 г.....	18
Правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава.	18
Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията дава право на законодателя по изключение при спазване на изискванията за съразмерност, включително задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита, със закон да предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове само, когато това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика.	18
Особено мнение на съдиите Стефка Стоева и Георги Ангелов	23
Особено мнение на съдиите Гроздан Илиев и Красен Стойчев.....	29
РЕШЕНИЕ №2/2023 г. по к.д. №1/2022 г.....	31
Принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, не изисква всички спорове за законност на актовете и действията на административните органи да бъдат разглеждани от специализираните административни съдилища, създадени на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията.	31
Становище на съдия Соня Янкулова	39
РАЗДЕЛ ВТОРИ.....	41
РЕШЕНИЯ ОТНОСНО КОНСТИТУЦИОННОСОБРАЗНОСТТА НА ЗАКОНИ.....	41
РЕШЕНИЕ №20/1995 г. по к.д. №24/1995 г.....	41
Основно човешко и конституционно право е правото на защита, когато са нарушени или застрашени негови права и законни интереси. Правото на съдебна защита се реализира чрез съдебните органи. Всеки има право да потърси защита от съда на твърдяното от него право. С разпоредбата за прекратяване на висящите дела по чл. 7 от Закона за	

възстановяване собствеността на одържавени недвижими имоти се накърнява правото на защита не само на ищците, но и на ответниците по тях.	41
РЕШЕНИЕ №5/1997 г. по к.д. №25/1996 г.	42
Законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административните 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 (такава е например сферата на националната сигурност).	42
РЕШЕНИЕ №9/1998 г. по к.д. №6/1998 г.	45
Правото на защита на гражданите е едно от основните конституционни права, което има особено голямо значение в демократичната правова държава – чл.56 от Конституцията. То има широко съдържание, но преди всичко то предполага задължение за държавата чрез законодателството и прилагането на законите да обезпечи ефективна възможност за гражданите да защитят нарушените си или застрашените си права пред съдебни органи или администрацията. Съществен елемент от общото право на защита представлява правото на гражданите да защитават правата си с помощта на защитник.	45
РЕШЕНИЕ №11/1998 г. по к.д. №10/1998 г.	47
Правото на защита, в това число и съдебна, е основно, всеобщо и лично право на гражданите – чл. 56 от Конституцията. Като основно право то е неотменимо – чл. 57, ал. 1 от същата. Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията има непосредствено действие и може да действа самостоятелно като последна защитна възможност на гражданите, чиито права и законни интереси са нарушени.	47
РЕШЕНИЕ №2/2000 г. по к.д. №2/2000 г.	49
Наличието на действителна възможност за упражняване на правото на защита е условие за ефективността на това право и може да бъде определено като конститутивен (и конституционен) елемент на последното - чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Изключването на възможността за възстановяване на сроковете за подаване на жалби по чл. 45, ал. 5 от Данъчния процесуалния кодекс е конституционно недопустимо. Съдът приема, че такова изключване може да бъде обосновано само със защитата на основни конституционни ценности.	49
Особено мнение на съдията Димитър Гочев	55
Особено мнение на съдията Стефанка Стоянова	56
Особено мнение на съдията Тодор Тодоров	59
Особено мнение на съдията Александър Арабаджиев	61
РЕШЕНИЕ №4/2001 г. по к.д. №15/2000 г.	62
По искането за противоконституционност и несъответствие с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи на чл. 47, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България не е формирано необходимото мнозинство, поради което не са изложени общи мотиви.	62
РЕШЕНИЕ №14/2001 г. по к.д. №7/2001 г.	67
Законът за изменение и допълнение на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност съответства на конституционно гарантираното право на гражданите да получават информация и конституционно установеното задължение на държавата да брани гражданите от посегателство върху тяхната чест, достойнство и добро име.	67
Особено мнение на съдията Румен Янков	69

РЕШЕНИЕ №4/2007 г. по к.д. №10/2006 г.....	70
--	----

По искането за противоконституционност на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката не е формирано необходимото мнозинство, поради което не са изложени общи мотиви. По отношение на твърдяното нарушение на чл. 56 от Конституцията е прието, че правото на защита не е нарушено с оглед на установената възможност за съдебна защита. 70

РЕШЕНИЕ №5/2007 г. по к.д. №11/2006 г.....	72
--	----

Правото на защита на един правен субект не може да се противопоставя и да ограничава правата на останалите граждани или юридически лица. Във всички случаи, когато гражданите атакуват индивидуални, общи или нормативни административни актове, те трябва да докажат пред компетентния съд, че е налице засягане на техни права или законни интереси. 72

РЕШЕНИЕ №11/2007 г. по к.д. №6/2007 г.....	77
--	----

Правото на защита, прогласено от чл. 56 от Конституцията, има широко съдържание, но преди всичко предполага задължение на държавата да обезпечи ефективна възможност за защита на нарушените или застрашени права пред съдебните или административните органи. Такова право на защита в случая държавата в лицето на законодателя с разпоредбите на чл. 244, 250 и 254 от Гражданския процесуален кодекс е осигурила. 77

РЕШЕНИЕ №1/2008 г. по к.д. №10/2007 г.....	78
--	----

Правото на защита е основно право на гражданите, за да охрани техни права и интереси. То има универсален характер. Поначало разпоредбата на чл. 56 се прилага съвместно с други норми на Конституцията и законите, но може да действа и самостоятелно. 78

РЕШЕНИЕ №6/2010 г. по к.д. №16/2009 г.....	79
--	----

Конституционният съд не приема твърдението, че когато се отмени гаранционна норма на основно право, се засяга самото право, защото това може да стане само ако въздействието на гаранционната правна норма може да доведе до засягане на основното право в степен то да се превърне в декларативно. Отмяната на чл. 44, ал. 1, т. 5 от Закона за данък върху добавената стойност намира компенсационни правни средства, които заедно с другите по вид гаранции правят упражняването на правото на защита реално осъществимо, независимо от икономическия статус на носителя на право на защита. 79

РЕШЕНИЕ № 10/2010 г. по к.д. № 10/2010 г.....	83
---	----

Встъпването на служебно назначения резервен защитник в пълните права на защитника не уврежда, а обслужва правата и законните интереси на обвиняемия. Когато упълномощеният защитник не се яви пред съответния орган на наказателния процес без уважителна причина, замяната му с правно компетентен и запознат с делото служебно назначен защитник, какъвто по принцип би следвало да бъде и резервният защитник, съставлява пропорционална, правно обоснована мярка. 83

РЕШЕНИЕ № 1/2012 г. по к.д. № 10/2011 г.....	90
--	----

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. 90

РЕШЕНИЕ №4/2012 г. по к.д. №14/2011 г.	99
---	----

Правото на защита срещу ненамеса в личния живот и посегателство срещу достойнството и доброто име на гражданите по чл. 32, ал. 1 от основния закон не е нарушено от огласяване на факти от обективната действителност за принадлежност на определени лица към държавни структури. 99

РЕШЕНИЕ №13/2012 г. по к.д. №6/2012 г.....	102
--	-----

Ограничението на правото на защита по чл. 56 от Конституцията е неоправдано и несъразмерно тежко, доколкото времето, предмет на изследване [проверка за установяване на значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице], е повече от десет години. Петнадесетгодишната давност за погасяване на правата на държавата ограничава непропорционално правото на защита. 102

Особено мнение на съдиите Благовест Пунев, Румен Ненков и Кети Маркова 105

РЕШЕНИЕ №6/2013 г. по к.д. №5/2013 г.....	107
---	-----

Задължението на гражданите да следят всеки брой на Държавен вестник, за да могат да упражнят правото си на защита срещу принудителното отчуждаване, е конституционно недопустимо. С липсата на задължение за лично уведомяване на собствениците, законодателят формално изпълнява конституционното изискване, като на практика ограничава правото на защита. Конституционното право на защита предполага задължение за държавата чрез законотворчеството и изпълнението на законите да обезпечи ефективна възможност на гражданите да защитят нарушените или застрашените си права по съдебен ред..... 107

РЕШЕНИЕ №11/2016 г. по к.д. №7/2016 г.....	111
--	-----

Конституционното право на защита може да се реализира в своята пълнота, само ако пътят до съда не е затворен, тъй като единствено състезателният публичен съдебен процес при равенство на спорещите страни в смисъла по чл. 121 от Конституцията може да осигури разкриването на истината и точното прилагане на закона. 111

РЕШЕНИЕ №10/2017 г. по к.д. №10/2016 г.....	116
---	-----

Ограничаването на едно основно право, каквото е правото на защита, е допустимо, но само когато това се налага за да бъдат охранени висши конституционни ценности. В обхвата на тези ценности могат да бъдат включени установяването на стабилна небанкова финансова система и запазването на доверието към овластените с надзорни функции специализирани държавни органи..... 116

РЕШЕНИЕ № 14/2018 г. по к.д. № 12/2017 г.....	118
---	-----

Възможността за провеждане на разпоредително заседание, без да е осигурена правна помощ на подсъдимия, дори и когато процесуалното му поведение е било напълно правомерно, съставлява неоправдано и несъразмерно ограничение на правото на защита. Единствено осигуреният достъп на заинтересованите лица до състезателен и публичен съдебен процес, при равенство на спорещите страни, в смисъла по чл. 121 от Конституцията, дава пълна гаранция за реализиране на конституционното право на защита. Законът трябва да осигури възможност касационният контрол да се разпростре върху всички, съществено накърняващи правото на защита на страните нарушения на наказателната процедура, без оглед на фазата, в която са допуснати..... 118

Особено мнение на съдията Гроздан Илиев..... 128

РЕШЕНИЕ №5/2019 г. по к.д. №12/2018 г.....	134
--	-----

Правото на защита не е абсолютно. То подлежи на ограничаване и в частност има такива проявления, които се отнасят до условията за допустимост на жалба, които по естеството си се нуждаят от държавно регулиране, като държавата притежава известна свобода на преценка в това отношение. Тези ограничения обаче не трябва да стесняват и редуцират достъпа, на който и да е субект до съд по такъв начин или в такава степен, че да се накърнява самото естество на правото. Чрез прекомерно високите държавни такси реализацията на правото на съдебна защита пред касационната инстанция се превръща в декларативна, с което това, гарантирано право от Конституцията, е нарушено. 134

Особено мнение на съдиите Таня Райковска и Атанас Семов	145
РЕШЕНИЕ №13/2020 г. по к.д. №5/2020 г.....	153
Разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация не противоречи на правото на защита, уредено в чл. 56, ал. 1 от Конституцията.	153
РЕШЕНИЕ №14/2020 г. по к.д. №2/2020 г.....	156
Правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер. При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните права. Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се стеснява, законодателната целесъобразност не се ограничава, а необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото.....	156
РЕШЕНИЕ №13/2021 г. по к.д. №12/2021 г.....	159
Възможните ограничения върху свободата на гражданите и най-вече тяхната процесуална уредба представляват чувствителен индикатор за баланса между свободата на гражданите и държавната принуда. Засягайки по недопустим начин същността на правото на защита – чрез защитник и лично от обвиняемия, разпоредбата на чл. 64, ал. 2, изр. второ от Наказателно-процесуалния кодекс нарушава този баланс, поради което противоречи на чл. 122 във връзка с чл. 56 от Конституцията. Непрекъснатият достъп до правосъдие обаче следва да е уреден в съответствие с принципите на правовата държава, а възможностите за използване на видеоконференция, предоставени от закона, следва да позволят провеждането на ефективен и справедлив съдебен процес съобразно международните стандарти за основните права, така че правовата държава да остане правова и в ситуации на извънредни и опустошителни събития, когато правата на човека се нуждаят от защита в най-голяма степен.	159
РЕШЕНИЕ №14/2022 г. по к.д. №14/2022 г.....	172
Характерна особеност на правото по чл. 56 от Конституцията е, че то създава позитивно задължение за държавата в лицето на законодателя да предвиди на законодателно ниво конкретни процесуални гаранции за реализиране на конкретното материално право, подлежащо на защита. Тези гаранции обвързват държавните органи при осъществяване на процеса на правоприлагане и съответно органите на съдебната власт при реализиране на техните правораздавателни правомощия. От гледна точка на едно задържано лице тези процесуални гаранции представляват процесуални права, които то следва да има възможност да реализира, като компоненти на конституционно признатото му право на защита във всички стадии на процеса (чл. 122 от Конституцията).	172
РЕШЕНИЕ №2/2024 г. по к.д. №8/2023 г.....	175
Предприемането на действия от съответния сезиран компетентен орган в съответствие с препоръките на Сметната палата, извършено с нарочен акт, за който е предвиден съдебен контрол, гарантира правото на защита на лицата в случай на засягане на техни права и законни интереси. Поради това изключването на окончателните одитни доклади от съдебен контрол съгласно чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата не следва да се разглежда като отклонение от принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).	175
РЕШЕНИЕ №6/2025 г. по к.д. №28/2024 г.....	178

Правото на защита по чл. 56 от Конституцията изисква да не се препятства не само достъпът до съд, който по правило следва да е винаги осигурен, но и пълноценната правна защита на засегнатите лица още в рамките на административното производство, особено когато това производство е задължително и неговото пропускане възпрепятства оспорването пред съд.	178
РЕШЕНИЕ №4/2025 г. по к.д. №29/2024 г.	180
Наложено с разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата ограничение за административнонаказващия орган и за съда по отношение на възможността им да определят наказателна реакция, адекватна на обстоятелствата на деянието и личността на дееца, води до невъзможност да се реализира правото на справедлив съдебен процес. Според утвърдената конституционна практика това нарушава правото на защита по смисъла на чл. 56 във връзка с чл. 122, ал. 2 от Конституцията.	180
РЕШЕНИЕ №12/2025 г. по к.д. №7/2025 г.	181
В хипотезата на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания правото на защита не е нарушено, защото при неизпълнение на кумулативните условия на алинея 1 разпоредбата на алинея 2 не може да породи правни последици. Поради това съображенията за ограничаване на правата на нарушителя в случаите, в които плащането е извършено от трето лице – без изрична воля на нарушителя, са неотнормисими.	181
Особено мнение на съдиите Галина Тонева и Орлин Колев.	182
РАЗДЕЛ ТРЕТИ	186
РЕШЕНИЯ ОТНОСНО КОНСТИТУЦИОННОСЪОБРАЗНОСТТА НА ДРУГИ АКТОВЕ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ	186
РЕШЕНИЕ №15/1993 г. по к.д. №17/1993 г.	186
Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията установява правото на защита като основно право, което е универсално, може да се реализира пред всички държавни учреждения, а не се ограничава в рамките на съдебния процес.	186
Особено мнение на съдията Цанко Хаджистойчев	187
Особено мнение на съдиите Станислав Димитров и Николай Павлов	189
Особено мнение на съдията Нено Неновски	190
Особено мнение на съдията Пенчо Пенев	199
РЕШЕНИЕ №14/1997 г. по к.д. №11/1997 г.	200
Щом възникне заплахата за определен законен интерес, се поражда и конституционното право на съответна защита, гарантирана на гражданите с чл. 56 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията може да действа и самостоятелно като последна защитна възможност, щом други не са предвидени. Правото на защита по този текст може да има различни проявни форми, в това число и обяснения и изслушване на гражданите, чиито права и законни интереси са застрашени от различни държавни органи и институции.	200
ПРИЛОЖЕНИЯ	202
СПИСЪК С РЕШЕНИЯТА В СБОРНИКА	202
ПОКАЗАЛЕЦ НА РАЗПОРЕДБИ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ	204
ОБСЪЖДАНИ МЕЖДУНАРОДНИ АКТОВЕ	206
ПРЕДМЕТЕН ПОКАЗАЛЕЦ	207

КОНТРОЛ ЗА КОНСТИТУЦИОННОСТ	210
ПОКАЗАЛЕЦ ПО ВНОСИТЕЛИ.....	212
По инициатива на народните представители	212
По инициатива на президента.....	212
По инициатива на Върховния административен съд.	212
По инициатива на главния прокурор	212
По инициатива на омбудсман	213
По инициатива на Висш адвокатски съвет	213
По инициатива на съдилища (чл. 150, ал. 2 от КРБ)	213

Използвани съкращения

АПК – Административнопроцесуален кодекс
БСК – Българска стопанска камара
БТА – Българска телеграфна агенция
БТПП – Българска търговско-промишлена палата
ГПК – Граждански процесуален кодекс
ДВ – Държавен вестник
ДПК – Данъчен процесуален кодекс
ЗАП – Закон за административното производство
ЗВСОНИ – Закон за възстановяване собствеността на одържавени недвижими имоти
ЗДДБДС – Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност
ЗДРДОПБГДСРСБНА – Закон за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия
ЗДДС – Закон за данъка върху добавената стойност
ЗЕ – Закон за енергетиката
ЗЗКИ – Закон за защита на класифицирана информация
ЗИД – Закон за изменение и допълнение
ЗКС – Закон за Конституционен съд
ЗКФН – Закон за Комисията за финансов надзор
ЗМСМА – Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗОДОВ – Закон за отговорността на държавата и общините за вреди
ЗОПДНПИ – Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество
ЗПП – Закон за правната помощ
ЗСВ – Закон за съдебната власт
ЗУТ – Закон за устройство на територията
ЗЧРБ – Закон за чужденците в Република България
КЗПЧОС – Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи
КРБ – Конституция на Република България
КТ – Кодекс на труда
МПГПП – Международен пакт за гражданските и политически права
НПК – Наказателно-процесуален кодекс
ООН – Организация на обединените нации
ПЗР – Преходни и заключителни разпоредби
ХОПЕС – Харта на основните права на Европейския съюз

РАЗДЕЛ ПЪРВИ

ЗАДЪЛЖИТЕЛНИ ТЪЛКУВАНИЯ ОТНОСНО ПРАВОТО НА ЗАЩИТА

РЕШЕНИЕ №3/1994 г. по к.д. №1/1994 г.¹

Правото на защита е основно, всеобщо, лично право на гражданите. То е средство за защита на други техни нарушени или застрашени права или законни интереси. Член 56 от Конституцията има непосредствено действие.

Делото е образувано по искане на: 51 народни представители от 36-ото Народно събрание.

Иска се: „1. Конституционният съд да даде задължително тълкуване на чл. 56 от Конституцията на Република България във връзка с правото на защита на българските магистрати съобразно действащия Закон за Висшия съдебен съвет (ЗВСС).

2. Да се произнесе дали е налице празнота в ЗВСС относно защитата на правата на българските магистрати и контрола върху решенията на Висшия съдебен съвет.

3. Да се произнесе дали ЗВСС, с липсата на защита на правата на българските съдии, прокурори и следователи, както и с липсата на възможност за контрол на решенията на Висшия съдебен съвет е противоконституционен.

4. Да се произнесе за съответствието на ЗВСС с цитираните в искането общопризнати норми на международното право и международните договори, по които България е страна.“

Мотиви:

Още преамбюлт на Конституцията на Република България прогласява като върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Несъмнено тълкуването на текстовете трябва да започне оттук, защото дефинирането на посочените права в решителна степен определя характера на правния режим за тяхното реално осъществяване. Непосредственото действие на Конституцията, предвидено в чл. 5, ал. 2, е гаранция за тези права.

Правото на защита по чл. 56 от Конституцията е основно, всеобщо и в същото време лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право (накърнено или застрашено). Следователно, разпоредбата на чл. 56 от Конституцията не прогласява обема на правата, а е гаранция и способ за осъществяването на правото на защита на личността, на нейното свободно развитие и защита на нейните основни блага: живот, достойнство, чест и сигурност (чл. 4, ал. 2 от Конституцията).

Правото на защита е преди всичко основно право на гражданите, за да охранява техните права и законни интереси. Систематическото му място в Конституцията – главата за основните права – сочи особеното значение, което му придава законодателят. От друга страна, правото по чл. 56 от Конституцията има всеобщ, универсален характер. С него разполага всеки гражданин за защита на нарушени права или законни интереси. При наличието на правен интерес то включва в себе си субективното право като гарантирана от закона възможност за действие, както и правото да бъде защитен всеки застрашен законен интерес. Ето защо правото по този текст е типично лично право на гражданина. Правата и законните интереси представляват единство независимо от това, от какъв законен източник са прогласени, от което следва, че при упражняване на

¹обн. ДВ, бр. 49 от 1994 г.

правото по чл. 56 от Конституцията трябва да е налице не само застрашено конституционно право или конституционно признат интерес, но и право, което е признато в друг законов източник.

Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията действа съвместно с други норми на Конституцията и законите, но тя може да действа самостоятелно като последна защитна възможност, щом други не са предвидени. В същото време задължава законодателя да предвиди процесуални норми за охрана на различни права и законни интереси. Процесуалните гаранции на правата на човека имат първостепенно значение, което за личността може да се окаже практически по-важно от самото материално право. Съществен елемент в правото на защита е възможността на всеки гражданин да се явява в държавни учреждения със защитник. Това право не може да бъде отречено и на съдебните магистрати.

Правото на защита по чл. 56 от Конституцията има различни проявни форми – жалби до различни общински и държавни органи, устни или писмени възражения и обяснения, изслушване, обжалване на административните актове пред по-горестоящия административен орган, обжалване на административните актове по отношение на тяхната законосъобразност пред съда, предявяване на искиове пред съда и обжалването им пред по-горна съдебна инстанция и пр. Изобщо проявните форми на правото на защита на гражданите по чл. 56 от Конституцията, когато са застрашени или нарушени техни права и законни интереси, могат да бъдат различни в зависимост от това, къде правото на защита се реализира. То е предоставено на всеки гражданин и може да бъде упражнено и пред държавни учреждения, включително и със съдействието на защитник. Затова то е всеобщо и основно право.

При упражняване на своите права и свободи личността е подчинена само на такива ограничения, които са установени със закон, изключително с цел да се осигури необходимото признаване и зачитане на правата и свободите на другите, и за удовлетворяване на справедливите изисквания на морала, общественя ред и общото благоденствие в едно демократично общество. Тези права при никакви обстоятелства не могат да бъдат упражнявани в противоречие с целите и принципите на Конституцията.

Чл. 131 от Конституцията предвижда назначаването, повишаването, преместването и освобождаването от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите да се извършва с решения на Висшия съдебен съвет. Така очертани тези функции характеризират Висшия съдебен съвет като административен орган на съдебната система.

Актовете и действията на административните органи подлежат на съдебен контрол по отношение на тяхната законосъобразност – чл. 120, ал. 1 от Конституцията. Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените в закона – чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Сегашната нормативна уредба не изключва възможността да бъдат обжалвани по съдебен ред актовете на Висшия съдебен съвет, които засягат лични права на магистратите. Законът за Висшия съдебен съвет е предвидил особен ред за защита на правата на съдиите, прокурорите и следователите. Но нито в този закон, нито в друг има забрана за обжалването на тези актове като административни пред съда. При действието на чл. 120 от Конституцията актовете на Висшия съдебен съвет, с които се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност съдебни магистрати, подлежат на съдебен контрол по Закона за административното производство пред Върховния съд до създаването на Върховния административен съд.

Конституционният съд по съображенията, изложени по-горе, и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията

РЕШИ:

Правото на защита е основно, всеобщо, лично право на гражданите. То е средство за защита на други техни нарушени или застрашени права или законни интереси.

Член 56 от Конституцията има непосредствено действие.

Съдиите, прокурорите и следователите се ползват от правото на защита. Актовете на Висшия съдебен съвет, които засягат техни права, като административни актове могат да бъдат обжалвани освен по реда на Закона за Висшия съдебен съвет и пред Върховния съд по реда на Закона за административното производство.

РЕШЕНИЕ №21/1995 г. по к.д. №18/1995 г.²

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.

Делото е образувано по искане на: главния прокурор на Република България.

Иска се: задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията като се отговори на въпроса: "подлежат ли на атакуване пред съдилищата всички административни актове, включително и тези, които по своя характер не са нормативни или индивидуални".

Мотиви:

1. С разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е възприет принципът на общата клауза за обжалване на всички административни актове пред съдилищата. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията гласи: "Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон". Тук се урежда единствено възможността за съдебно обжалване съгласно систематичното тълкуване на нормата. В предходната алинея на същия член е уредена компетентността на съдилищата да осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи.

Съдът вече е имал възможност да отбележи, че конституционно установеният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Чрез нея се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление – чл. 4, ал. 1 от Конституцията. При издаването на административни актове държавните органи са задължени да спазват Конституцията и законите на страната. Съдебният контрол, предвиден в чл. 120 от Конституцията, изразява цялостното обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото – Решение на Конституционния съд №13 от 22 юли 1993 г. по к.д.№13 от 1993 г. Правозащитната функция тук осигурява законосъобразното упражняване на държавната власт. Съдебният контрол над административните актове е в интерес на държавата и нейните органи.

²обн. ДВ, бр. 99 от 1995 г.

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.

2. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията урежда правото на съдебна защита на гражданите и юридическите лица срещу административни актове, които ги засягат. В тази разпоредба са съединени обективно две различни по характер конституционни норми – процесуалноправна, която определя кръга на активно легитимираните да търсят съдебна защита лица, и материалноправна, която сочи конституционноправните критерии за съдебна обжалваемост на административните актове. Задължително конституционно условие е обжалваният акт да засяга лицето, което го обжалва. Наличието на такова "засягане" е необходимото условие за възникване на процесуален правен интерес от съдебно обжалване.

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 неговите 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 процесуалноправни интерес от съдебното обжалване на административния акт. Недопустимо е обжалването на акта от лице, чиито права или законни интереси не са нарушени или застрашени.

Систематичното място на чл. 120, ал. 2 от Конституцията в главата за съдебната власт може да се обясни с разглеждането на съдебното обжалване като въпрос на процедура. Тази процедура е в компетенциите на съдебната власт. 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".

3. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обхваща "всички 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. Това разбиране вече е изразено изрично от Конституционния съд в мотивите му към цитираното по-горе решение от 1993 г.

Не е необходимо Конституционният съд да се спира на етимологичното и семантично тълкуване на израза "всички" в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Езиково и логически думата "всички" означава "без изключение". Изключение се допуска само въз основа на изрична законова разпоредба, но не и според вида на акта. Както личи от изказванията на народните представители при обсъждането на конституционната разпоредба (Седмо велико народно събрание, Стенографски дневници 1990–1991, 175 заседание. София, 1992 г., с. 256–263), изразената в конституционната норма воля е

насочена към възприемане на принципа на съдебно обжалване на всички административни актове. Този принцип е констатиран в мотивите на решение №13 от 22 юли 1993 г. по к.д.№13 от 1993 г. Там изрично се отбелязва, че "По смисъла на чл. 120, ал. 2 сега съдебният контрол спрямо административните актове е допустим на общо основание, а е изключен само за изрично посочените от закона случаи".

Тълкуването на конституционната норма, както на всяка правна норма, е подчинено на общия тълкувателен принцип, съгласно който тълкувателят не е овластен да прави разграничение там, където законодателният текст е изразен в общи термини. За прилагането на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е необходимо и достатъчно актът да е административен; да засяга граждани и/или юридически лица; да не е изключен изрично със закон от кръга на съдебнообжалваемите актове.

4. Очевидно е, че конституционната разпоредба създава единно материалноправно основание за съдебно обжалване на различни по вид административни актове. Сложността и многообразието на държавната дейност не позволяват изброяване и класифициране на административните актове в конституционни разпоредби. Поради това необходимостта от ограничаване на общата клауза за обжалваемост на административни актове в определени случаи е призната в чл. 120, ал. 2 от Конституцията чрез препращане към закона. Единствено законодателният орган може чрез закон да изключи определени административни актове от кръга на съдебно обжалваемите актове. В разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не се съдържат критерии, обуславящи изключението от вида на административните актове. Познатото на българското законодателство и на правната теория разграничаване на административните актове според кръга на адресатите, характера на предписанието и еднократността или многократността на тяхното прилагане или сферата, в която се проявяват правните последици от акта е без правно значение за тълкуване на конституционния текст. Законната или доктринална квалификация на един административен акт като нормативен, индивидуален или общ, вътрешноведомствен или външен, не може да бъде конституционен критерий и не изключва този акт *ex constitutionae* (по силата на Конституцията) от кръга на съдебно обжалваемите актове. Това не означава, че законодателят не е ограничен от Конституцията при изключване на определени административни актове от съдебно обжалване. Той остава ограничен от общите конституционни принципи – например не могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административни актове, които засягат основни конституционни права (вж. решение №7 от 19 юни 1995 г. по к.д.№9 от 1995 г. – ДВ, бр.59 от 1995 г.). Видът на административния акт обаче не е самостоятелен конституционен критерий и не ограничава законодателя в неговата преценка.

5. От искането и представеното становище на главния прокурор съдът установява, че основният повод за искането се определя от "актовете, които Министерският съвет и други органи от изпълнително–разпоредителната власт отправят до подчинените им органи във вид на задължителни указания, предимно по прилагане на актове от по–висока степен". Посочените административни актове, с които се дават указания относно прилагането на нормативен акт от по–висока степен се издават от компетентния орган под различни наименования – окръжни, инструкции, указания, нареждания и пр. Употребеното наименование в тези случаи е без значение. Правилно е изразеното в становището на Народното събрание разбиране, че когато по своето съдържание това са подзаконови нормативни актове по смисъла на чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове, те подлежат на съдебно обжалване по силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Решаващ в случая е нормативният характер на акта.

Не е много ясно какво се има предвид в искането, когато се говори за административни актове, "които съдържат несъществуващи в нормативните актове

уредби на определени правоотношения". Обстоятелството, че предмет на акта са отношения, които не са уредени с акт от по-висок ранг е без значение, когато административният орган е действал в кръга на своята компетентност. Ако тези актове имат нормативен характер, те на общо основание подлежат на съдебен контрол при условията на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

6. В своята практика административните органи издават и административни актове с чисто вътрешен характер. С тях се създават права или задължения само за органи или организации, подчинени на адресанта, без да се засягат правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. Разграничителният критерий в този случай е приложното поле и сферата на действие на административния акт. Тези актове, квалифицирани понякога в теорията, а по това дело в становището на Министерския съвет като "административни ненормативни вътрешнослужебни актове", подлежат на административен контрол. Гражданите и юридическите лица не могат да обжалват по съдебен ред такива актове. Тези актове обаче остават извън кръга на съдебно обжалваемите актове не поради вида си, а защото липсва едно от конституционните условия на чл. 120, ал. 2 от Конституцията – да са нарушени или застрашени права или законни интереси на граждани и/или юридически лица. На това основание вътрешнослужебните административни актове не подлежат на съдебно обжалване и са изключени не само от действието на Закона за административното производство– чл. 3, т. 4, но и от общата клауза на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Не могат да се изключат обаче случаи, когато под формата на тълкуване на норма от по-висш ранг или указания до подчинените органи се нарушават или застрашават правата или законните интереси на граждани и/или юридически лица. В този случай административният акт губи своя чисто тълкувателен или вътрешен характер и проявява действие "навън" – спрямо трети лица (граждани и юридически лица). Волеизявлението в акта не се изчерпва с прилагане на действаща правна норма, а претендира да уреди определена категория отношения, сиреч придобива нормативен характер. Точната квалификация на вида на административния акт в този случай е проблем на теорията. За сезирания съд тази квалификация може да има само спомагателен характер. Конституцията не въздига в решаващ критерий конкретната квалификация на административния акт, която в редица случаи може да бъде и спорна. Решаващ е правният ефект на административния акт – дали засяга субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица. От този критерий следва да се ръководят и съдилищата. В тези случаи гражданите и юридическите лица могат да упражнят правото си на защита по чл. 56 от Конституцията чрез съдебното обжалване на административния акт – чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

7. Преценката дали един административен акт нарушава или застрашава права или законни интереси на граждани и/или юридически лица може да бъде извършена само от компетентния съд след изясняване на конкретните обстоятелства и тълкуване на конкретния административен акт. Въпросите, свързани с характера на порочите, процедурата по съдебното обжалване и правните последици от постановеното решение са предмет на законодателна уредба и съдебна практика и са извън компетентността на Конституционния съд.

Конституционният съд приема, че изложените съображения важат само за изрично упоменатите актове, доколкото същите са предмет на искането на главния прокурор.

Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията

РЕШИ:

Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията, гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата всички административни актове, включително вътрешнослужебните, щом тези актове нарушават или застрашават техни права или законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване.

Становище на съдията Пенчо Пенев

Чувствам се задължен да обясня защо, след като гласувах с особено мнение определението от 17.07.1995 г. за допускане на искането на главния прокурор за задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, впоследствие изоставих това свое становище и гласувах за решението по същество така, както е постановено.

От чисто процесуална гледна точка това е възможно, и то е предвидено в чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС). Съгласно този текст "съдът може да се произнесе по допустимостта на искането във всяка фаза на конституционния процес". От това следва, че всеки отделен член на Конституционния съд би могъл да промени становището си по допустимостта до приключване на делото. Ако промяната води до изменение на определението на съда, процесуално това трябва да се оформи с ново определение на основание чл. 25, ал. 2 ПОДКС. В случая отказът ми от особеното мнение не води до нарушаване на мнозинството, поради което не бе необходим нов акт на съда.

Искането на главния прокурор за задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е конкретизирано така: "Подлежат ли на атакуване пред съдилищата всички административни актове, включително и тези, които по своя характер не са нормативни или индивидуални". Особеното ми мнение по определението на съда, с което се допуска това искане, се мотивираше преди всичко със съображението, че текстът не съдържа неяснота, която да бъде отстранена от Конституционния съд по тълкувателен път. Преценката за кръга на административните актове, които биха могли да бъдат атакувани по реда на чл. 120, ал. 2, би следвало да се прави от Върховния съд. Специалният закон, определящ нормативно този кръг, пък е от компетентността на Народното събрание. Не виждах основание за намеса на Конституционния съд чрез реализиране на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

След дискусиата по съществуването на делото стигнах до убеждението, че в случая има годен предмет на тълкуване. Недопускането за разглеждане на искането няма да спомогне за отстраняване на затрудненията, които понастоящем съществуват при прилагане на чл. 120, ал. 2 в съответствие с изискването на чл. 5, ал. 2 за непосредствено действие на конституционните норми. В тази насока при разискванията уместно бяха изтъкнати и обосновани трудностите, които изпитва Върховният съд в практиката си при прилагането на чл. 120, ал. 2.

Визирането на категорията на вътрешнослужебните административни актове, които застрашават права или законни интереси на граждани или юридически лица, като подлежащи на обжалване по реда на чл. 120, ал. 2 тогава, когато не са изключени изрично със закон от такова обжалване, е елемент от конкретното тълкуване на понятието "всички административни актове". Това тълкуване бе направено от съда с юридически прецизна аргументация и ще подпомогне не само съдебната практика, но ще даде известен ориентир и при създаването на специалния закон, предвиден в Конституцията (чл. 120, ал. 2 *in fine*).

Принципно такива са били моите съображения и в становището ми по к.д.№13/93 г., което има сходен предмет с настоящото (РОКС 1993, с.138).

Особено мнение на съдията Александър Арабаджиев

С настоящото особено мнение изразявам своите резерви относно допустимостта на поисканото и дадено от Конституционния съд (КС) тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, чрез което да се даде отговор на въпроса, дали подлежат на атакуване пред съдилищата всички административни актове, включително и тези, които по своя характер не са нормативни или индивидуални.

Намирам, че отговор на този въпрос не може да бъде даден от КС по реда на задължителното тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. В този смисъл възраженията ми срещу упражняването от страна на КС на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията в случая изцяло се припокриват с "резервите", съставляващи особено мнение, с което е подписано Решение №13 от 22 юли 1993 г. по к.д.№13/93 г. (за тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията).

Като препращам към това особено мнение (вж. РОКС 1993, с.146 и сл.), намирам за необходимо да подчертая, че се противопоставям на това тълкуването от страна на КС да замества липсваща (и очаквана) законодателна уредба. Доктриналните интерпретации, до които КС е принуден неизбежно да прибегва в такива случаи, не са равнозначни на задължителното тълкуване, което съдът е оправомощен да дава съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Ето защо да се каже, че гражданите и юридическите лица могат (или не могат) да обжалват всички актове, които нарушават или застрашават техни права или законни интереси, и не са изрично изключени със закон от съдебно обжалване, е очевидно допустимо и правилно, защото такава постановка приповтаря конституционната формула на чл. 120, ал. 2. Но да се правят доктринални квалификации на категориите административни актове и с оглед на тези квалификации да се постулира допустимост (или недопустимост) на съдебното обжалване, е въпрос а) на административноправната наука или б) на преценка на бъдещо законодателство. Защото "освен изрично посочените със закон" е израз на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, който още не е станал правна реалност.

РЕШЕНИЕ №14/2014 г. по к.д. №12/2014 г.³

Правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията дава право на законодателя по изключение при спазване на изискванията за съразмерност, включително задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита, със закон да предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове само, когато това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика.

Делото е образувано по искане на: 61 народни представители от 41-вото Народно събрание

Иска се: задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 56 и чл. 57 от Конституцията.

³обн. ДВ, бр. 95 от 2014 г.

Мотиви:

Съдът е допуснал за разглеждане по същество въпросът: „съществуват ли конституционни ограничения за законодателя относно приемането на закони, изключващи обжалването на административните актове“.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не е разисквана като съдържание при приемането на основния закон, а само е обсъждано нейното систематично място (вж. Седмо велико народно събрание, Стенографски дневници 1990 – 1991, 175 заседание, София, 1992 г., с. 256 – 263). Обстоятелството, че се намира в глава шеста на Конституцията „Съдебна власт“, и обвързаността ѝ с първата алинея на чл. 120 от Конституцията, установяваща контрола за законност от съдилищата върху актовете и действията на административните органи, дават основание да се направи заключение, че предвидената възможност за изключване на обжалваемостта се отнася само за съдебното, но не и за обжалването по административен ред на административните актове (вж. Тълкувателно решение на КС №21/1995 г. по къде. №18/1995г.; Решение на КС №1/2012 г. по г.. №10/2011 г.).

Отговорът на разглеждания тълкувателен въпрос е органически свързан с произтичащата от Конституцията необходимост от установяване на ефективен механизъм за противодействие на посегателствата върху правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. По силата на чл. 56 от Конституцията правото на защита представлява основно право, чието съдържание обхваща оправомощаването на всяко лице, попадащо в националната юрисдикция, със своите самостоятелни активни действия да се противопоставя на възможните източници на нарушаване или застрашаване на неговата правна сфера. То е универсално процесуално право, предназначено да служи като гаранция за реализацията на другите основни права и конституционно признати интереси на правните субекти.

Правото на защита няма единствено инструменталното значение на средство за обслужване на останалите основни граждански права. То е самостоятелно право със собствена ценност, чието упражняване е насочено към реално утвърждаване на човешкото достойнство. Чрез него се налага дължимото от държавата и другите правни субекти въздържане от посегателства върху личната сфера на гражданина. В този контекст правото на защита, освен всеобщо универсално право, представлява и лично гражданско право. Чрез него се обезпечава реализацията не само на конституционно признатите права и интереси, но и правата и интересите, които имат друг законен източник (вж. Решение №3/1994 г. по к.д.№1/1994 г.).

Правото на защита обвързва всички държавни органи в пределите на своята компетентност да съдействат на лицето със засегнати права да преодолее последиците от нарушението, съответно – от застрашаването. Несъмнено сред адресатите на това задължение са и органите на централната и местната изпълнителна власт. Понякога обаче процесуалните отношения между гражданина и администрацията не водят до дължимия правовъзстановителен ефект. Затова пътят към независимия и справедлив съд трябва да е открит. В условията на състезателност и публичност съдилищата осигуряват разкриването на истината и точното прилагане на закона. Само в съдебния процес засегнатото лице се изправя като равнопоставено на нарушителите. Това намира израз в прогласения в чл. 121, ал. 2 от Конституцията принцип на равенство на страните в състезателното съдебно производство, което се развива между него и съответната администрация по повод на искането за защита на засегнатите права и интереси. Без осигуряването на достъп до съда правото на защита може да се окаже лишено от съдържание пожелание. Ето защо правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от

Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС.

Проблемът, който стои пред законодателната власт, а и пред КС като орган за конституционен контрол, е в кои случаи и при какви условия правото на достъп до независим и справедлив съд, създаден съобразно закона, може да бъде ограничено. Конституцията прогласява неотменимостта на основните права, но същевременно не допуска злоупотребата с тях, както и упражняването им, ако то накърнява правата и законните интереси на другите (чл. 57, ал. 1 и 2).

Хипотезите на злоупотреба с отбранителното право на достъп до съд или на упражняването на това право във вреда на друго са невъзможни. В демократичната правова държава добросъвестността на съда като конституционно установен безпристрастен арбитър в отношенията между правните субекти не може да бъде поставяна под съмнение. От друга страна, принципите на правораздаването изключват опасността със съдебния акт да бъдат накърнени правата и законните интереси на лица, които са лишени от възможността да участват в съдопроизводството.

Логичният извод е, че достъпът до съда като самостоятелно основно право може да бъде стеснен само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес. На първо място, като легитимно основание за такова ограничение трябва да се посочи необходимостта да бъдат опазени основите на конституционния ред, включващи народния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление и др. Второ, стесняването на достъпа до съда би било оправдано, ако е необходимо, за да бъде предотвратено засягането на други особено важни интереси на обществото, каквито са осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Във всички посочени случаи ограничението трябва да съобразява принципа на съразмерността – да е наложително за защитата на посочената категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел.

Гореизложените принципни положения са напълно относими и към тълкуването на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Като основополагащо ръководно начало тази разпоредба утвърждава обжалваемостта пред съда на всички административни актове, независимо дали са издадени от централни или местни изпълнителни органи, дали са индивидуални, общи или нормативни, стига да засягат правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. Същевременно предвижда отклонение от този принцип, като допуска по изключение със закон да бъде въведена необжалваемост на някои административни актове, без изрично да установява предпоставките за това. По този начин Конституцията визира възможност за ограничаване на едно основно право, каквото е правото на защита, по отношение на достъпа до съда.

Извън обхвата на съдебния контрол, визиран в чл. 120, ал. 1 и 2 от Конституцията, се намира целесъобразността, която в рамките на предоставените му от закона правомощия ръководи компетентния административен орган при постановяване на съответния акт. Основният закон овластява съда да следи само за законността на актовете и действията на администрацията, но не и да дава оценка на проявлението на нейното свободно усмотрение, с което надлежно е оправомощена.

В приложното поле на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията не попадат и издадените от административните органи наказателни постановления, които имат характера на правораздавателни актове и като такива винаги подлежат на съдебен контрол (вж. Решение на КС №1/2012 г. по к.д.№10/2011 г.).

Наличието на правен интерес, обусловен от непосредствено засягане на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, е необходимо и достатъчно

основание за възникване на задължение за държавата да осигури адекватна съдебна защита. Обратно, ако по своето предназначение и съдържание определена категория административни актове (например вътрешнослужебните) не засягат индивидуалната правна сфера на субекти на правото, въвеждането на обжалваемост не я обвързва (вж. Тълкувателно решение на КС №21/1995 г. по к.д.№18/1995 г.; Решение на КС №5/2006 г. по к.д.№1/2006 г.).

В предходната си практика КС ясно е дефинирал същината на свързания с разглеждания тълкувателен въпрос проблем, а именно – търсене на отговор на въпроса каква е конституционната мяра на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, в частност – дали законодателят може произволно да установява необжалваемост пред съд на определен от него кръг от административни актове или преценката му е ограничена от критерии, които без да са изрично посочени, произтичат от духа и основните принципи на Конституцията.

Няма основание да се отстъпи от позицията, че когато се стеснява достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове законодателната целесъобразност е лимитирана в смисъл, че необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото (вж. Решение на КС №5/1997 г. по к.д.№25/1996 г.; Решение на КС №1/2012 г. по к.д.№10/2011 г. и пр.). Например, с оглед на опазването и защитата на националната сигурност би било оправдано ограничаването на обжалването пред съд на административни актове, които имат непосредствено отражение върху отбранителната способност или отношенията на страната с други държави.

Същевременно не може да бъде възприета тезата, че със закон може да се предвиди отклонение от принципа за обжалваемост само по отношение на административни актове, които по своето съдържание и последици не засягат основните права на гражданите. Както е посочено по-горе, приложими са произтичащите от основния закон общи положения, въз основа на които е допустимо съразмерно и разумно ограничаване на различните по вид права, включително и основните.

Досега КС е давал предимно ограничителни тълкувания на възможността за изключване на съдебното обжалване на определени със закон административни актове. Принципно е приемал, че такова изключение от общото правило по чл. 120, ал. 2 от Конституцията може да бъде оправдано от особено важни интереси на гражданите и обществото, и то само по отношение на тесен кръг конкретно, а не общо посочени актове, които не рефлектират непоправимо върху реализацията на основните права на гражданите и принципа на правовата държава. Например, законодателят не може да установи необжалваемост на административните актове само с оглед на техния издател (отделен или обособена група от административни органи), без да се позове на тяхното същностно съдържание (вж. Решение на КС №8/1999 г. по к.д.№4/1999 г.) Тези позиции се споделят от Съда и понастоящем.

Съдът също така намира, че чрез въвеждането на необжалваемост по чл. 120, ал. 2 от Конституцията законодателят не може да изключи възможността за съдебна защита срещу нищожните административни актове – когато накърняването на законността засяга устоите на конституционно установения и доразвит от текущото законодателство административноправен ред (например, при липса на законова компетентност на издателя или неспазване на предписаната от закона форма). Засегнатите от такива актове лица винаги трябва да могат да се позовават пред съда на опорочаването им от тежки и радикални нарушения на правния ред, обуславящи тяхната невалидност. Само по този начин те ще разполагат с онова ефективно средство, чрез което да постигнат преустановяване на конститутивния ефект на фундаментално опорочения

административен акт, а доколкото са претърпели вреди от неговото изпълнение – да получат замястваща облага. Обратното би означавало флагрантно да бъдат потъпкани принципите на правовата държава по смисъла на чл. 4 от Конституцията.

При всяко положение принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията изисква съразмерност на въведеното със закон ограничение. Това означава, че то трябва да бъде подходящото, възможно най-мекото и същевременно достатъчно ефективно средство за постигане на конституционно оправданата цел. Намирането на точната мяра при стесняване на съдебната защита в условията на чл. 120, ал. 2 от Конституцията съставлява сериозен законодателен проблем. Съобразяването на „забраната за прекомерност“ като утвърден компонент на правовата държава (вж. Решение на КС №1/2005 г. по к.д.№8/2004 г.) е свързано с практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС, обн., ДВ, бр. 80/1992 г.) и предписанията за достъп до съд по ратифицираните, обнародваните и влезли в сила за страната международни договори, ползващи се с предимство пред нормите на вътрешното законодателство (чл. 5, ал. 4, изр. 2 от Конституцията). Относими към разглеждания въпрос са чл. 14, т. 1 от Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП; обн., ДВ, бр. 43/1976 г.) и чл. 6, т. 1 КЗПЧОС във връзка с чл. 6, т. 2 от Договора за Европейския съюз. Следва да се съобразяват и решенията на ЕСПЧ по делата Тера Вонинген срещу Холандия, Шеврол срещу Франция, Клас и други срещу Германия, И.Д. срещу България, Михайлов срещу България, „Капитал банк“ АД срещу България, Фазлийски срещу България и др. Недопустимо е изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията да влезе в конфликт с международните задължения на страната за осигуряване на достъп до независим и безпристрастен съд на всяко лице при определяне на неговите права и задължения.

Прилагането на отклонението от общия принцип за обжалваемост на административния акт, което в определените от основния закон параметри е допустимо съобразно чл. 120, ал. 2 от Конституцията, на практика закрепва конститутивния ефект на съответната категория актове. Това е напълно достатъчно за постигане на конституционно оправданата цел, насочена към опазването на особено важни обществени интереси. Би било обаче прекомерно и неоправдано необжалваемостта не само да ограничи, но и да изключи изцяло индивидуалното гражданско право на достъп до съдебна защита. Затова при нейното въвеждане, за да удовлетвори изискването за съразмерност, в частност – международните стандарти за достъп до съд, законодателят трябва да съобразява възможността за допускане на косвен съдебен контрол, при което съответният административен акт ще породи целените правни последици, но същевременно засегнатите лица ще разполагат с правото в друго съдебно производство, позовавайки се на незаконосъобразността на акта във всичките ѝ аспекти, да поискат да бъдат компенсирани за претърпените неблагоприятни последици. Иначе разпоредбата на чл. 7 от Конституцията в частта, визираща отговорността на държавата за вредите, причинени от незаконните актове на нейните органи, би се превърнала в голословна декларация.

Основавайки се на гореизложеното, КС достига до обобщено формулиране на принципното положение, че при спазване на изискването за съразмерност е допустимо със закон да се предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове, но само ако това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси, като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Като елемент на съразмерността винаги трябва да бъдат съобразявани и правилата за достъп до съдебна защита по чл. 14,

т. 1 МПГПП и чл. 6, т. 1 КЗПЧОС. Изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията не може да осуетява възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт.

По гореизложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България Конституционният съд

Р Е Ш И:

1. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България дава правото на законодателя по изключение при спазване на изискванията за съразмерност, включително задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита, със закон да предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове само когато това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика.

2. С въвеждането на необжалваемост законодателят не може да изключи възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт.

Особено мнение на съдиите Стефка Стоева и Георги Ангелов

В дълбочината на тълкуваната разпоредба стои всъщност опозицията между свобода и сигурност. Поради това по необходимост тълкуването ѝ решава въпрос от философията на правото и по-широко, от социалната философия. Не споделяме тълкуването, направено с решението на Конституционния съд и в двете му точки.

I. По т. 1 от решението.

1. В общата клауза за обжалване по чл. 120, ал. 2, предл. 1 от Конституцията се пресичат три основни, взаимно свързани и взаимодействащи си, включително като гаранции един за друг, конституционни принципа.

Първият, който може да се изведе от преамбюла, чл. 1, ал. 2 и чл. 4, ал. 2 от Конституцията, се състои в производността на държавната власт от властта на народа. Свободата като възможност на личността да прави всичко се ограничава с предоставянето на част от нея на държавата.

Другият е принципът, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Съгласно него Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Държавната власт като производна може да действа само в рамките, предоставени ѝ от учредителната (първичната) власт. Принципът на правовата държава важи на общо основание за изпълнителната власт. Нейните правомощия са конституционно и законово определени. Тя може и трябва да действа само в техните рамки, които не бива да разширява, нито да заобикаля. Упражняването на държавно правомощие без наличието на конкретния интерес, за чието задоволяване е създадено и който е негов необходим елемент, противоречи на материалния закон като злоупотреба с право. „Правова държава“ означава упражняване на държавната власт на основата на конституция и в границите на закони, които материално и формално ѝ съответстват. Една от гаранциите за този принцип е отговорността на държавата за вредите, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица, прогласена в чл. 7 от Конституцията.

Третият е установеният в чл. 8 от Конституцията принцип на разделение на властите. Съгласно него държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и

съдебна, като трите власти са равнопоставени, относително независими и взаимно възпиращи се.

Контролът за дейността на изпълнителната власт в рамките, предоставени ѝ от закона, се осъществява от съда. Според чл. 120, ал. 1 от Конституцията съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. Всеки гражданин или юридическо лице може по силата на чл. 120, ал. 2, предл. 1 от Конституцията да оспори актовете или действията на държавните органи, с които счита, че тя напуска поставените ѝ от закона рамки. Критерият за съдебния контрол е законността.

Посочването на административен акт като необжалваем засяга и трите конституционни принципа. За него те са дерогирани. Необжалваемостта превръща преотстъпената власт в господар над преотстъпилата я личност, чиито права и свободи, прогласени в чл. 4, ал. 2 от основния закон като гарантирани от държавата, всъщност не са такива, защото остават без независима защита от съд.

Необжалваемостта изключва защитата на засегнатите права на граждани и юридически лица от съда чрез упражнявания от него контрол за законност върху акта на изпълнителната власт. Приложим остава само неограничимият по конституция административен контрол на Министерския съвет (чл. 107) и областния управител (чл. 143, ал. 3 от Конституцията), при който контролът се осъществява не от независим и безпристрастен орган, какъвто е съдът, а от орган на самата изпълнителна власт, поради което са намалени гаранциите за обективност и правилност на контрола („формалния елемент“) от принципа на правовата държава. Тя от своя страна осигурява справедливостта и закрилата на установените в нея основни права („материалния елемент“). Затова съдебният контрол върху административните актове е неин конститутивен елемент (Решение №13/95 г. на КС по к.д.№11/1995 г.).

Конституционният съд нееднократно и последователно е сочил в решенията си, че правомощието на Народното събрание да изключва със закон административни актове от съдебен контрол следва да се тълкува ограничително (стриктно) в качеството си на резерва към установената в първото предложение на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обща обжалваемост на всички такива актове (в този смисъл Решение №7/1995 г. по к.д.№9/1995 г., Решение №18/1997 г. по к.д.№12/1997 г., Решение №4/1999 г. по к.д.№31/1998 г., Решение №8/1999 г. по к.д.№4/1999 г., Решение №2/2000 г. по к.д.№2/2000 г., Решение №1/2012 г. по к.д.№10/2011 г., всичките на КС). „Законодателят може да изключи конкретен вид административен акт, а не и всички административни актове на административен орган или органи“ (Решение №8/1999 г. на КС по к.д.№4/1999 г.). Това е формалното тълкувателно ограничение на неговото правомощие. Следващите са ограничения по същество.

2. Разпоредбата предоставя на Народното събрание възможността да изключва със закон съдебния контрол върху неограничени по брой, вид, издател и съдържание административни актове (Решение №21/1995 г. на КС по к.д.№18/1995 г.). Съгласно граматическото ѝ тълкуване, разпоредбата е разрешаваща (позволено е всичко, освен забраненото), а не забраняваща (забранено е всичко, освен позволеното). Затова тълкуването по питането по необходимост е ограничено до отговора дали и кога не може, а не кога може да се прилага предоставената на парламента възможност, както прави решението. Тълкувателният отговор следователно трябва да съдържа само забраняващи, не и разрешаващи основания за прилагането на нормата. Обратното, макар и привлекателно от гледна точка на концептуалното ѝ съответствие с посочените три основополагащи конституционни принципа, би означавало превръщането ѝ *contra legem* от разрешаваща в забраняваща, т.е. поправително по резултата си тълкуване. Във формалната си пълнота предоставеното на парламента правомощие може, теоретично,

да изключи изцяло посочените три принципа, поотделно и като взаимодействие помежду им. Това обаче не е достатъчно за поправително тълкуване на разпоредбата, защото е възможно и противоположното тълкуване – заедно, в съответствие и в баланс с тези принципи. Тъкмо в тази посока следва да се търсят критериите, дефиниращи областта на неприложимост на изключването на обжалваемостта, независимо колко широка и в какво съотношение с областта на приложимост ще се окаже тя. По този начин трябва да се четат и решенията на Конституционния съд, които сочат примерно конкретни основания за изключване със закон на обжалваемостта на административните актове: особено важни интереси на гражданите и обществото (Решение №4/1999 г. по к.д.№31/1998 г., Решение №3/2002 г. по к.д.№11/2002 г., Решение №1/2012 г. по к.д.№10/2011 г.); общественият интерес (Решение №11/2003 г. по к.д.№9/2003 г., Решение №1/2012 г. по к.д.№10/2011 г.); държавното единство, националната сигурност и независимостта на страната (Решение №13/1993 г. по к.д.№13/1993 г.); националната сигурност (Решение №5/1997 г. по к.д.№25/96 г., Решение №4/2001 г. по к.д.№15/2000 г., Решение №3/2002 г. по к.д.№11/2002 г., Решение №5/2006 г. по к.д.№1/2006 г., Решение №1/2012 г. по к.д.№10/2012 г.).

3. Като граница за упражняване на правомощието на Народното събрание Конституционният съд сочи засягането на „основни човешки права и свободи“ (Решение №13/1993 г. по к.д.№13/1993 г., Решение №18/1997 г. по к.д.№12/1997 г.), на „основни конституционни права и свободи на гражданите“ (Решение №7/1995 г. по к.д.№9/1995 г., Решение №21/1995 г. по к.д.№18/1995 г., Решение №5/1997 г. по к.д.№25/1996 г.), „основни конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права“ (Решение №22/1998 г. по к.д.№18/1998 г.). Потвърждавайки тази принципна и трайна позиция считаме, че ограничението на правомощието на парламента да изключва административни актове от съдебен контрол трябва да се търси в това кои от правата и свободите, засегнати от административния акт, са основни.

На първо място, това са правата, посочени в глава втора от Конституцията (Решение №8/1999 г. на КС по к.д.№4/1999 г.). Те са непосредствено свързани с основния правен статус на личността. Не може да бъде изключвано със закон правото на съдебно обжалване от гражданин на административен акт, засягащ което и да е негово основно право по глава втора от Конституцията, независимо от доктринерната му класификация („естествено“, „преддържавно“, или „гражданско“ в широкия, конституционноправен смисъл на понятието; „лично“, „отбранително“ или „социално“, „съпричастно“; право „от първо“, „от второ“ или „от трето поколение“ и пр.).

На второ (не по значение) място са правата на гражданите или на юридическите лица, произтичащи пряко (напр. чл. 3, чл. 6, чл. 7, чл. 10, чл. 13, ал. 1 и 2, чл. 17, ал. 1, 2, 3 и 5, чл. 19, ал. 2, чл. 22, ал. 1 и др.) или косвено (напр. чл. 11, чл. 12, чл. 15, чл. 16, чл. 18, чл. 21, ал. 2 и т. н.) от текст по глава първа от Конституцията. Макар че не попадат в главата за основните права, те също са основни (Решение №19/1995 г. на КС по к.д.№17/1995 г.) поради това, че са конституционно уредени, и то като неделима част от основните начала (принципите) на общественото, икономическото, политическото и държавното устройство, установени от учредителната власт. Административен акт, издаден в нарушение на който и да е текст от глава първа на Конституцията, не може да бъде изключен от съдебен контрол, когато засяга произтичащо от текста основно право на гражданин или юридическо лице.

Не могат да бъдат изключени от съдебен контрол по чл. 120, ал. 2, предл. 2 от Конституцията, на трето място, административните актове, засягащи правата на граждани или юридически лица, установени в други разпоредби на Конституцията (напр. чл. 65, чл. 68, ал. 1, чл. 69, чл. 70, ал. 1, чл. 93, ал. 2, чл. 95, ал. 1, чл. 103, ал. 1, чл. 110, чл. 116, ал. 1, чл. 130, ал. 1 – 4, чл. 132, чл. 132а, ал. 2 – 4, чл. 137, ал. 1, чл. 138, чл. 139,

ал. 1, чл. 140, чл. 143, ал. 2, чл. 147). Тези права са конкретни проявения (частни случаи) на уредени в глави първа и втора на Конституцията основни права – активно или пасивно изборително право, право на сдружаване, право на собственост, право на труд и професия. Такива административни актове по аргумент от по-силното основание парламентът също не би могъл да изключва от съдебен контрол, защото важащото за цялото, важи и за всяка от съставлящите го части.

Изводът е, че парламентът не може да изключва от съдебен контрол административни актове, които засягат установени в Конституцията права и свободи на граждани или юридически лица. Обратно, въвеждането със закон на съдебна необжалваемост е допустимо за всички видове административни актове, които не засягат конституционно установени права и свободи на граждани или юридически лица (например такива по Закона за движението по пътищата и Правилника за прилагане на Закона за движението по пътищата, Закона за защита на потребителите, Закона за лова и опазване на дивеча, наредбите на общинските съвети относно външния вид на населените места и много други).

4. а. При внимателно четене на решението, единственият довод за необжалваемостта на посочените в него административни актове е т. нар. тяхно „конститутивно действие“, което би било отложено при обжалването им. Като се остави настрана това, че съществуват декларативни административни актове (тези по чл. 21, ал. 2 и 3 АПК), които нямат такова действие, проблемът е разрешим чрез законното допускане на тяхното предварително действие („предварително изпълнение“ по терминологията на чл. 60 и чл. 90, ал. 2 АПК), а не по пътя на въвеждане на необжалваемостта им пред съд.

б. Сферата на държавна дейност, в която е издаден административният акт, също не може заради връзката си с обществена значимост със специални знания или със спецификата на информацията, нужни за решаването на спора, да е причина за посочването на акта като необжалваем пред съд. Тези въпроси са предмет на текущото законодателство (вж. напр. чл. 171, ал. 2 АПК, чл. 39, ал. 1, т. 7 от Закона за защита на класифицираната информация). Надценяването на част от държавния апарат, включително чрез изключване на контрола за законност на неговите действия, не кореспондира с прогласеното в чл. 6, ал. 1 от Конституцията равенство на всички хора.

в. Достъпът до съд за защита на засегнатите от административния акт права на граждани и юридически лица е тяхно конституционно право, но сам по себе си не е свързан и не предопределя изхода от административноправния спор. Административният процес, също както гражданският, е едновременно защита за правомерното и санкция за неправомерното извънпроцесуално поведение на страните. След като всички органи на изпълнителната власт, независимо от своя вид и компетентност, са длъжни да действат единствено в съответствие със закона, то проверката на законността на техните актове от съда е в съгласие с трите посочени конституционни принципа. Обратно, изключването на съдебния контрол върху акт на изпълнителната власт я поставя в привилегировано положение по отношение на законността на действията ѝ, а оттам и спрямо защитата на твърдените като засегнати права или свободи на граждани и юридически лица.

5. Горното не означава, че основните права и свободи са неограничими.

а. Освен специалните основания за временното им ограничаване по чл. 57, ал. 3 от Конституцията съществува и общата и постоянно действаща граница за упражняването им по чл. 57, ал. 2 от нея. То не може да накърнява права или законни интереси на други. По тази причина основните човешки права и свободи, с изключение на тези по чл. 57, ал. 3 от Конституцията, се прилагат в рамките, установени от нея или от текущото законодателство.

При ограничаването им е задължително да се спазва принципът на съразмерност (пропорционалност), както е прието и в решението. Макар и не изрично прогласен в Конституцията, той може да се изведе от нейни норми (чл. 17, ал. 5; чл. 31, ал. 4 и 5; Решение №1/2005 г. на КС по к.д.№8/2004 г.). Принципът е приет като основен за правото и в международни актове, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България (чл. 5, т. 1 и 4 от Договора за Европейския съюз г., и чл. 1 и чл. 5 от Протокол №2 към Договора относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност¹; чл. 52, т. 1, изр. 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) във връзка с чл. 6, т. 1 от Договора за Европейския съюз; чл. 15 от Конвенцията за престъпления в кибернетичното пространство; чл. 12, т. 2 от Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма; преамбюла и чл. 6, т. 3, ал. 2 от Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси между държавите – членки на Европейския съюз, съставена от Съвета в съответствие с член 34 от Договора за Европейския съюз). Той се свежда до задължението на законодателя при преследването на правомерна цел и според необходимостта от постигането ѝ в едно демократично общество да избере възможно най-малко натоварващото разрешение (чл. 5 от Протокол №2 към Договора за Европейския съюз относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, чл. 52, т. 1, изр. 2 ХОПЕС и чл. 12, т. 2 от Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма).

б. Правото на защита по чл. 56 от Конституцията също е „основно, всеобщо, лично право на гражданите“ (Решение №3/1994 г. на КС по к.д.№1/1994 г.). Защитата на правата и законните интереси на личността е тяхната юридическа гаранция. Като основно право то е неотменимо (Решение №11/1998 г. на КС по к.д.№10/1998 г.). Неотменимостта на основните конституционни права, установена от чл. 57, ал. 1 от Конституцията, е различна от уредената в чл. 57, ал. 3 от нея възможност упражняването им да бъде временно ограничавано. Извън времето на ограничението си правото продължава да съществува и може да се упражнява. Препятстването на упражняването му за неограничен период от време на практика го дерогира.

Правото на съдебна защита поначало е основната форма на защита в правовата държава. То е по-тясно от общото право на защита по чл. 56 от Конституцията. Правото на съдебна защита срещу административните актове, като един от видовете съдебна защита, е още по-тясно, поради което „отмяната“ по смисъла на чл. 57, ал. 1 от основния закон е налице, когато самото му възникване е изрично изключено от парламента на основание чл. 120, ал. 2, предл. 2 от Конституцията, макар че административният акт засяга гражданин или юридическо лице.

При изключването на правото на съдебна защита също следва да се спазва принципът за съразмерност. В своето Решение №4/2001 г. по к.д.№15/2000 г. Конституционният съд сочи, че "... съображения(та) за законодателна целесъобразност в отделните случаи ... задължително налага(т) да се отговори, доколко определени ограничения на правото на защита са съразмерни ... Един от конститутивните елементи на този принцип е изискването използваното средство за защита на съответната ценност от обществен интерес в най-малка степен да ограничава правото на защита. Ограничението трябва да е разумно и не може да надвишава степента, необходима за постигането на съответната легитимна цел." Целта на необжалваемостта на конкретния вид административен акт трябва да е по-значима от целите на съдебния контрол за законността му и на правото на защита срещу него.

б. Тълкуването на правомощието на законодателя по чл. 120, ал. 2, предл. 2 от Конституцията трябва да бъде съобразено с разпоредбите на международните договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията, свързани с правото на съдебна защита. Това са чл. 14, т. 1 от

Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП; обн., ДВ, бр. 43/1976 г.), признаващ „основното право на всяко лице при оспорване на правата и задълженията му в граждански процес на справедливо и публично разглеждане на делото от компетентен, независим и безпристрастен съд, установен със закон“; чл. 6, т. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС; обн., ДВ, бр. 80/1992 г.) във връзка с чл. 6, т. 2 и 3 от Договора за Европейския съюз, според който „всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона“ (Решение №3/2011 г. по к.д.№19/2010 г. и Решение №1/2012 г. на КС по к.д.№10/2011 г.); чл. 47, ал. 1 и 2, изр. 1 от ХОПЕС, съгласно които „Всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд“ и „Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон“.

И трите договора не допускат „ограничаване“ в смисъла на „отнемане“ на правото на съдебна защита. Поради това не споделяме решението в частта, с която се приема, че правото на законодателя със закон да предвиди необжалваемост пред съд може да става „при спазване на ... задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита“. Според чл. 5, т. 1 МПГПП, „Нито една разпоредба в този пакт не може да бъде тълкувана като даваща право на дадена държава... да се занимава с дейност или да извършва действия, насочени към отнемане на правата и свободите, признати с този пакт, или към ограничаването им в по-голяма степен, отколкото е предвидено в същия пакт“. Нито чл. 14, нито друга норма на МПГПП допуска отнемането или ограничаването на правото на защита пред съд. Член 18 КЗПЧОС и чл. 18 от Протокол №14 към нея уреждат „ограниченията, допустими в съответствие с тази конвенция, по отношение упражняването на определени права и свободи...“. Ограничения по отношение на правото на справедлив съдебен процес (чл. 6) КЗПЧОС не допуска. Съгласно чл. 52, т. 1 ХОПЕС „Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи.“ На първо място, става дума за „ограничаване на упражняването“ на основни права в смисъла, изяснен по-горе, в който тези думи са употребени и в чл. 57, ал. 3 от Конституцията, а не за отнемането им, каквото е изключването на правото на съдебна защита по чл. 120, ал. 2, предл. 2 от Конституцията. На второ място, чл. 52, т. 3 ХОПЕС постановява, че „Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция.“ Правото на съдебна защита по ХОПЕС, следователно, е такова, каквото е и по КЗПЧОС – неотнимаемо и неограничимо.

Член 5, ал. 4, изр. 2 от Конституцията установява предимството на международните договори пред противоречащите им норми на вътрешното законодателство. Договорите следва да бъдат прилагани директно от националните съдии и без намесата на Конституционния съд (Решение №3/2011 г. на КС; така и чл. 5, ал. 2 АПК). Поради това считаме, че при упражняване на правомощието си да изключва съдебната защита срещу административни актове законодателят трябва да съобразява международноправните норми, и то не само поради международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на КЗПЧОС (Решение №1/2012 г. на КС по к.д.№10/2011 г.), както приема решението, а преди всичко поради следващата от тях национална съдебна практика. Ако изключването противоречи на поне една от посочените

международноправни норми, българският съд не следва да го зачита. Ограничаването по законодателен ред на прекия съдебен контрол и замяната му само с косвения и евентуалното обезщетяване на вредите от тези актове, е в отклонение от стандартите на Европейския съюз.

Изводът е, че по международните договори, по които България понастоящем е страна, правото на съдебна защита срещу административни актове, засягащи права на граждани и юридически лица, не може да бъде изключено по чл. 120, ал. 2, предл. 2 от Конституцията.

II. По т. 2 от решението.

Конституционният съд е отбелязал в свое Решение №18 от 1997 г. по к.д.№12/1997 г., че „същевременно разпоредбата на чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията не изключва правото на съдилищата инцидентно да се произнасят по нищожността на необжалваемите административни актове. Противното би означавало на порочни административни актове, например акт, издаден от некомпетентен орган, да се придава по-голям стабилитет, отколкото на закон, чиято противоконституционност може да бъде установена в производство пред Конституционния съд. В този смисъл и неатакуемостта на административните актове не е абсолютна“.

Косвеният (инцидентният) контрол за законност от съда всъщност е допустим не само за нищожните поради липса на компетентност или форма необжалваеми административни актове, както смята настоящото решение, а за всяко противоречие с материалния закон в родовия смисъл на понятието, независимо дали то е основание за тяхната нищожност или за тяхната отменяемост. Достатъчно е актът да е обуславящ (преюдициален) като елемент от фактическия състав на спорното право, което може да е гражданско или публично. Противното означава да се отнеме правото на съдебна защита не само спрямо необжалваемия административен акт, а спрямо всички обусловени от него субективни права, за които основанията за изключването ѝ не важат, включително спрямо прогласената в чл. 7 от Конституцията отговорност на държавата за вреди, причинени от нейни органи или длъжностни лица.

Според нас тълкувателният отговор би следвало да гласи:

1. По чл. 120, ал. 2, предложение 2 от Конституцията Народното събрание може със закон изрично да посочва като необжалваеми пред съд от граждани и юридически лица само конкретни видове административни актове, индивидуализирани чрез разпоредените с тях права и/или задължения.

2. Народното събрание може да посочва като необжалваеми пред съд всякакви видове административни актове освен тези, които засягат установени от Конституцията права и свободи на граждани и/или юридически лица.

3. При посочването на административни актове като необжалваеми пред съд законодателят трябва да се съобразява с международните договори, по които България е страна.

4. При посочването на административни актове като необжалваеми пред съд трябва да се спазва принципът на съразмерност между правото на защита срещу административния акт и целта на необжалваемостта.

5. Съдебната необжалваемост на административния акт не изключва косвения (преюдициалния) контрол над него, включително за съответствието му с материалния закон.

Особено мнение на съдиите Гроздан Илиев и Красен Стойчев

Подписваме с особено мнение решението по к.д.№12/2014 г. в частта, с която мнозинството от конституционните съдии възприема разбирането, че законодателят е длъжен и в хипотезата на необжалваемост на административния акт по чл. 120, ал. 2,

предл. посл. от Конституцията да осигури възможност на засегнатите лица да искат обявяване на неговата нищожност по съдебен ред.

Приетата по повод тълкуването на чл. 120, ал. 2 от Конституцията т. 2 от диспозитива на Решение №14/2014 г. по конституционно дело №12/2014 г. има за цел да уреди конкретен процесуален въпрос в материята на нищожните административни актове. По-специално въвеждането на изрична забрана да бъде изключвано обжалването им по реда на инстанционното производство за пряк съдебен контрол върху административни актове се представя като задължителна характеристика на принципа за правовата държава (чл. 4 от Конституцията). Оттук и внушението, че интервенцията на Конституционния съд чрез формулирането на подобно правило за регулиране на обществените отношения е съвсем уместна и оправдана.

Член 120, ал. 2, предл. посл. от Конституцията допуска по изключение законодателят изрично да ограничи действието на общата клауза за съдебно оспорване на всички видове административните актове. В този контекст т. 2 от решението си поставя за задача да акцентира върху ролята, която съдебното обжалване има в материята на нищожните административни актове. Нищожният административен акт, както всеки един нищожен юридически акт, не произвежда правни последици, той е правно нищо от гледна точка на юридическия ефект, който той е бил замислен да произведе. Липсата на преследвания юридически ефект ще бъде факт независимо от това, дали съдът ще бъде ангажиран с подобен въпрос. Съдът не отменя поражения от тежък порок административен акт, а само констатира/обявява неговата нищожност. За нищожността на акта съдът следва да следи и служебно, когато отсъства жалба. Но след като съдебната намеса се изчерпва единствено с констатацията на нищожността, въпросът за съдебното обжалване на поразени с подобен порок административни актове сам по себе си не може да бъде от решаващо значение с оглед съдбата им. Те са и си остават правно нищо и няма опасност евентуалната забрана за съдебното им обжалване да бъде в състояние по някакъв начин да ги санира. Има и друго. Настояването да се изведе т. 2 от решението като негов своеобразен акцент води до преекспониране значението на прекия съдебен контрол и оставя впечатлението, че единствено той е годното средство за защита срещу нищожните административни актове. Но факт е, че не само че никой не дължи изпълнение по тях, а и евентуалното настояване под една или друга форма такъв акт да бъде изпълнен, винаги ще може да бъде успешно и своевременно отблъснато. Като настоява обаче на необходимостта специално да се елиминира възможността формулираното в чл. 120, ал. 2 от Конституцията изключение да разпростре своето действие по отношение на нищожните административни актове въобще, т. 2 от решението всъщност приема наред с другото, че „предпазването“ от обжалване допуска своеобразна „търпимост“ на административен акт, въпреки обременеността му с тежък порок. Получава се така, че всъщност тя предлага застраховка срещу една погрешна теза. Да обобщим, несъобразяването на правния ефект на съдебното обжалване специално в материята на нищожността, вкл. на нищожните административни актове, и формулирането на правила без оглед на въпроса как те се вписват в действащата правна система не постига друго, освен да натовари с вътрешни противоречия и трудности материя, която има сложна проблематика без връзка с настоящото дело.

На следващо място не може да не се отбележат и практическите ефекти, които може да има прилагането на т. 2 от диспозитива на решението. Нейното въвеждане в действащата у нас правна система чрез решението на Конституционния съд поставя въпроса как тя се съотнася с първата част от диспозитива. Защото аргументите, развити с оглед първата част от диспозитива, изглежда търпят корекция. Тя създава една сложна конструкция на изключение в изключението и насърчава подаването на жалби и протести за „проверка“ дали даден административен акт е нищожен. По този начин се изпразва от

съдържание възприетото в т. 1 от решението разбиране за изключението от правилото за обжалваемост и предпоставките, от които следва да се ръководи законодателят за установяване на забрана за обжалване на определени административни актове. Всяко засегнато лице ще бъде в състояние да обезсмисли забраната с твърдението за нищожност на издадения административен акт. От друга страна, установената с т. 2 от решението забрана, чийто адресат е законодателят, още в хода на законодателния процес изисква от него да фиксира предпоставките за нищожност на акта, за разлика от неговата незаконосъобразност.

В заключение липсата на прецизно определяне на обхвата и действието на забраната, която се съдържа в разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, в крайна сметка прави пробив, който не държи сметка как тя се вписва и разполага в рамките на действащото у нас законодателство.

РЕШЕНИЕ №2/2023 г. по к.д. №1/2022 г.⁴

Принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, не изисква всички спорове за законност на актовете и действията на административните органи да бъдат разглеждани от специализираните административни съдилища, създадени на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията.

Делото е образувано по искане на: Пленума на Върховния административен съд

Иска се: задължително тълкуване на чл.4, ал.1, чл. 119, ал.2, чл. 120, ал.1 и чл. 125 от Конституцията във връзка с отговор на въпроса: „Изисква ли принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на административните съдилища, включващи Върховния административен съд, предвиден в чл. 119, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията и специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията?“

Мотиви:

Преди да пристъпи към разглеждане на искането за тълкуване на Основния закон, съдът намира, че следва да направи едно терминологично уточнение. Необходимостта от това произтича от формулировката на поставения тълкувателен въпрос, изискващ чрез тълкуване на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията да се изясни дали Основният закон изисква „всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на административните съдилища, включващи Върховния административен съд, предвиден в чл. 119, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията, и специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията“. Терминът „подведомственост“ (както и „подсъдност“) не е конституционен, а е установен в процесуалните закони. Конституционният съд счита, че за нуждите на исканото тълкуване на Основния закон не е необходимо да изяснява дали правораздавателната функция по посочените в искането на пленума на ВАС правни спорове е въпрос на подведомственост или подсъдност, още повече като се има предвид, че задължителното тълкуване на законите по правило е в компетентност на върховните

⁴обн. ДВ., бр. 17 от 2023 г.

съдилища съгласно чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията (Тълкувателно решение №15 от 26.10.2021 г. по к.д.№6/2021 г.). Съобразно утвърдената практика на Конституционния съд (Тълкувателно решение №13 от 22.07.1993 г. по к.д.№13/1993 г., Решение №1 от 14.01.1999 г. по к.д.№34/1998 г., Решение №10 от 15.11.2011 г. по к.д.№6/2011 г., Тълкувателно решение №8 от 23.04.2018 г. по к.д.№13/2017 г. и др.) правните спорове, за които на съдилищата е предоставена правораздавателна власт от закона, определят тяхната „компетентност“ и съдът намира, че този термин коректно отразява същността на поставения за разрешаване конституционен проблем по настоящото дело.

По съществуващото на искането за тълкуване на Основния закон Конституционният съд намира следното:

Съдебният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи, предвиден в чл. 120 от Конституцията, е съществен белег на правовата държава и проявление на класическата максима, според която правосъдието е основа на държавата (*Iustitia fundamentum regnorum est*). Този контрол е гаранция, че разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Основния закон, според която Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната, не е просто декларация, а реално приложим в действителността правен принцип, отразяващ разбирането, че в правовата държава всички – и управляващи, и управлявани, са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона (Решение №12 от 13.10.2016 г. по к.д.№13/2015 г.). Многократно в практиката си съдът е подчертавал, че съдебният контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, предвиден в чл. 120, ал. 1 от Конституцията, е присъща на правовата държава характеристика, чрез която се проявява нейната правозащитна функция и се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление (Тълкувателно решение №13 от 22.07.1993 г. по к.д.№13/1993 г., Тълкувателно решение №21 от 26.10.1995 г. по к.д.№18/1995 г., Решение №5 от 18.04.2003 г. по к.д.№5/2003 г., Решение №1 от 1.03.2012 г. по к.д.№10/2011 г., Решение №4 от 9.04.2019 г. по к.д.№15/2018 г. и др.). Както е разяснено в Тълкувателно решение №21 от 26.10.1995 г. по к.д.№18/1995 г., чрез съдебния контрол се конкретизира „основният принцип на съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица“, като едновременно с това този контрол „ограничава и възможната злоупотреба с власт от страна на държавните органи“. В Решение №6 от 27.03.2018 г. по к.д.№10/2017 г. Конституционният съд е обърнал внимание на значението на осъществяваното от съдилищата правораздаване като проявление на принципа на правовата държава, като е посочил, че правораздавателната функция на съдилищата „разкрива неразривната връзка и с понятието за правова държава, основаващо се на разбирането за отричане на абсолютната власт в държавата, признаване господството на правото, инкорпориращо най-висши цивилизационни ценности, за гаранции и закрила на личната и политическата свобода, чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт“. Упражняваният от независим съд контрол за законност на актовете и действията на администрацията е до такава степен определящ за функциониращата правова държава, че да обоснове извода, според който този контрол е „конститутивен елемент на правовата държава“ (Тълкувателно решение №13 от 22.07.1993 г. по к.д.№13/1993 г.).

Именно предвид основополагащото за правовата държава значение на съдебния контрол за законност на актовете и действията на администрацията в практиката си Конституционният съд тълкува стеснително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията (Решение №7 от 19.06.1995 г. по к.д.№9/1995 г., Решение №8 от 12.05.1999 г. по к.д.№4/1999 г., Решение №3 от 25.09.2002 г. по к.д.№11/2002 г.).

Изключенията от правилото според съда могат да се оправдаят единствено със „сериозни и основателни причини“ (Решение №18 от 14.11.1997 г. по к.д.№12/1997 г.), респ. със защитата на „особено важни интереси на гражданите и обществото“ (Решение №5 от 9.05.2006 г. по к.д.№1/2006 г.), и да се отнасят само за „изрично посочени“, а не „всички административни актове на широк кръг административни органи“ (Решение №8 от 12.05.1999 г. по к.д.№4/1999 г.), като това изключване не може да засяга основни конституционни права (Решение №7 от 19.06.1995 г. по к.д.№9/1995 г., Решение №8 от 12.05.1999 г. по к.д.№4/1999 г., Решение №5 от 9.05.2006 г. по к.д.№1/2006 г.). В Тълкувателно решение №14 от 4.11.2014 г. по к.д.№12/2014 г. е изведено принципното положение, че „достъпът до съда като самостоятелно основно право“ може да бъде стеснен (включително като по изключение бъде въведена необжалваемост на някои административни актове) „само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес“. Изрично е отбелязано, че във всички случаи ограничението трябва да е съобразено с принципа на съразмерност – да е наложително за защитата на съответния висш интерес, да бъде най–подходящото и възможно най–мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел.

Контролът за законност на актовете и действията на административните органи, който осъществяват съдилищата по силата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията, включва, без да се изчерпва със, държавната функция по осъществяване на административно правораздаване по смисъла на това понятие, вложен в чл. 125, ал. 1 от Конституцията, който възлага на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Значението на установения в чл. 120, ал. 1 от Основния закон принцип на съдебен контрол за законност на административната дейност като фундамент на административното правораздаване е подчертано в Тълкувателно решение №8 от 23.04.2018 г. по к.д.№13/2017 г., в което е обърнато внимание, че „материалното основание за произнасяне от Върховния административен съд по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите не се корени в разпоредбата на чл. 125, ал. 2, а в разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията“. В правовата държава съдебният контрол върху актовете и действията на административните органи е предназначен да защитава правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, като обезпечи законността в държавното управление, и приложното му поле не се ограничава с обжалването пред съд на административните актове по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, тъй като това би обезсмислило общия принцип, заложен в разпоредбата на ал. 1. Именно във връзка с това в Решение №14 от 9.10.2018 г. по к.д.№12/2017 г. изрично е посочено, че компетентността на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор в административното правораздаване го овластява „да издава тълкувателни решения по въпроси, свързани с правилното приложение на съответните материални закони с административен характер, включително когато са приложени в процедурата пред наказателен съд“. Следователно според Основния закон осъществяваният от независим съд контрол за законност на административната дейност, предназначен да гарантира правата на частноправните субекти при осъществяване на държавното управление, не се изчерпва с упражняване на пряк съдебен контрол по повод на обжалване на административни актове, т.е. с осъществяване на административно правораздаване по смисъла, вложен в това понятие в чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Като замисъл на конституционния законодател той представлява произтичаща от принципа на правовата държава обща компетентност на съдилищата в рамките на публична и състезателна процедура да проверяват законността на актовете, действията и бездействията на административните органи и длъжностните лица, както и да преценяват дали да зачитат правните им последици, когато това е необходимо за осъществяване на

правораздаването, като съобразно правораздавателната си компетентност по правния спор защитят правата и законността, накърнени от незаконния акт, действие или бездействие. Именно във връзка с тази присъща на правовата държава функция на правораздаването практиката на съдилищата е обосновала възможността гражданският съд да упражнява т.нар. „косвен съдебен контрол“ по отношение на валидността на административните актове от обуславящо значение за спорното гражданско право още преди това правомощие да бъде изрично закрепено в чл. 17, ал. 2 от Гражданския процесуален кодекс (в сила от 1.03.2008 г.). В същия контекст и в Тълкувателно решение №14 от 4.11.2014 г. по к.д.№12/2014 г. Конституционният съд е посочил изрично, че с въвеждането на необжалваемост на определена категория административни актове законодателят не може да изключи възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт, като по смисъла на решението се има предвид всяко производство, в което е налице правен интерес от такова инцидентно позоваване с оглед незачитане на правните последици на нищожния акт. Именно в посочения смисъл е направеният от съда извод, че такава необжалваемост не може да ограничи „възможността за допускане на косвен съдебен контрол, при което съответният административен акт ще породи целените правни последици, но същевременно засегнатите лица ще разполагат с правото в друго съдебно производство, позовавайки се на незаконосъобразността на акта във всичките ѝ аспекти, да поискат да бъдат компенсирани за претърпените неблагоприятни последици“.

Косвен контрол за законност на актове, действия и бездействия на администрацията, който е извън приложното поле на прекия контрол по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съдилищата осъществяват и в производствата по искания за обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица (чл. 128, ал. 1, т. 6 АПК), респ. по искания за обезщетения за вреди от принудително изпълнение (чл. 128, ал. 1, т. 7 АПК). Такъв контрол извършва и наказателният съд, когато формирането на извод за осъществяване на предвиден в наказателния закон състав на престъпление изисква преценка за законност на актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица (например чл. 123, 134, 219, 282 от Наказателния кодекс и др.). Конституционното основание за този контрол, чрез който се проявява принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Основния закон и се обезпечава едновременно както защитата на конституционните права на гражданите и юридическите лица, така и законността при осъществяване на държавното управление, е именно общата разпоредба на чл. 120, ал. 1 от Конституцията.

В обобщение на изложеното дотук съдът намира, че косвеният (инцидентен) съдебен контрол по отношение на актовете и действията на административните органи е форма на съдебен контрол за законност по смисъла на чл. 120, ал. 1 от Конституцията, при който съдът, независимо от вида на разглеждания правен спор и приложимия процесуален ред, извършва преценка за законност на административните актове и действия, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването. При упражняване на тази компетентност според трайната практика на Конституционния съд (Решение №27 от 15.10.1998 г. по к.д.№20/1998 г., Решение №2 от 10.02.2005 г. по к.д.№9/2004 г., Решение №14 от 9.10.2018 г. по к.д.№12/2017 г.) обвързаността на съдилищата от върховния съдебен надзор на ВКС или ВАС е обусловена от приложимия закон, а не от инстанционната компетентност на съответния върховен съд по спора. Независимо дали контролът за законност е пряк по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Основния закон (т.е. осъществяван в производство по обжалване на административен акт, в което се реализира административното правораздаване), или се извършва инцидентно, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването по други правни спорове, по същество дължимата от съда преценка за съответствие на административния акт със

закона, произтичаща от необходимостта да се осигури законността в правовата държава, е една и съща.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията предвижда, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. По смисъла на Основния закон, за да е налице функциониращо административно правораздаване, е необходимо и достатъчно гражданите и юридическите лица да разполагат с правно призната и гарантирана възможност да потърсят защита пред независим съд срещу засягащите ги актове и действия на административните органи, т.е. да е налице процесуален ред за защита на правата и законните им интереси. Защитата на правото се осъществява по „действащия процесуален ред“ в наказателното, гражданското и административното съдопроизводство (Тълкувателно решение №10 от 6.10.1994 г. по к.д.№4/1994 г.).

Именно защото според Конституцията административното правораздаване (както и правораздаването изобщо) се свързва с нормативно гарантиран достъп до съд, а не с изграждане на определени правораздавателни структури със специална компетентност, в Тълкувателно решение №13 от 22.07.1993 г. по к.д.№13/1993 г. съдът е посочил изрично, че „административното правораздаване в системата на правораздаването в Република България е установено с разпоредбата на чл. 120 от Конституцията и действа от 13 юли 1991 г. като контрол за законност спрямо всички административни актове освен изрично посочените от закона. До изграждане на предвидената в Конституцията нова организация на съдебната власт административното правораздаване по силата на § 9 от преходните и заключителните разпоредби ще се осъществява от съдилищата на заварената съдебна система“. В този смисъл конституционният критерий за наличието на административно правораздаване е функционален и произтича от Основния закон, а не е организационен, т.е. обусловен от създаване на структури, които са различни от изброените в Конституцията правораздавателни органи.

Според чл. 119 от Конституцията правораздавателната функция на държавата се осъществява от съдилищата. В практиката на Конституционния съд е утвърдено разбирането, че принципът на правовата държава изисква „последната и решаващата дума относно спазването на правата и законните интереси на гражданите и на юридическите лица и разрешаването на правни спорове да принадлежи на съда“ (Решение №6 от 11.11.2008 г. по к.д.№5/2008 г., Решение №1 от 1.03.2012 г. по к.д.№10/2011 г. и Тълкувателно решение №14 от 4.11.2014 г. по к.д.№12/2014 г.). В Решение №6 от 27.03.2018 г. по к.д.№10/2017 г. е изведено, че „съдът се явява гарант за защита на основните права, свободи и законни интереси на правните субекти, както и за законосъобразното осъществяване на публичната власт от институциите и техните администрации“.

Според Решение №6 от 11.11.2008 г. по к.д.№5/2008 г., за да се изпълни конституционното изискване, според което правораздаването „като дейност по разрешаването на правни спорове от независим орган в рамките на едно състезателно производство“ се осъществява от съдилищата, е достатъчно окончателното разрешаване на спора да бъде предоставено на някое от посочените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища. Обобщено е, че „щом решаването на правен спор може да стигне до съд, значи изискванията на правовата държава са спазени“. Акцентирано е, че разпоредбата на чл. 119, ал. 1 от Конституцията „просто изрежда различни съдилища, както общи, така и специализирани, без да ги обособява в определена система“ и „идеята следователно е правораздаването като дейност по разрешаването на правни спорове от независим орган в рамките на едно състезателно производство не да се схваща като проблем на система от общи и система от специализирани съдилища, не неговото осъществяване да се ограничи в точно определена система от съдебни инстанции, а да се гарантира

окончателното произнасяне по правния спор да бъде от съд както в организационен, така и във функционален смисъл“. Именно в посочения смисъл в Решение №5 от 19.04.2019 г. по к.д.№12/2018 г. е отбелязано, че за да се реализира конституционното право на защита на гражданите срещу засягащите ги административни актове, „въпросът, отнесен от правния субект пред съд, следва да получи разрешение от него“.

Изброяването в чл. 119, ал. 1 от Конституцията на съдилищата, които осъществяват правораздаването (както общи, така и специализирани, каквито са ВАС и военните съдилища), разглеждано заедно с предоставената в ал. 2 възможност на законодателя по своя преценка да създава и други специализирани съдилища, ясно показва, че според конституционния законодател посочените в ал. 1 съдилища осигуряват конституционния стандарт за осъществяване на правораздаването, включително при упражняване на контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, който съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията се осъществява именно от „съдилищата“ (тъкмо в този смисъл според Тълкувателно решение №5 от 7.07.1994 г. по к.д.№3/1994 г. изброяването на видовете съдилища в чл. 119, ал. 1 от Конституцията е замислено „по принцип като изчерпателно“). Следователно създаването на специализирани съдилища, на които да се възложи административното правораздаване (както и на каквито и да са други специализирани съдилища по смисъла на чл. 119, ал. 2 от Основния закон извън конституционно установените в ал. 1), само се допуска, но не се предопределя от Конституцията. Във връзка с това според Решение №10 от 15.11.2011 г. по к.д.№6/2011 г. преценката дали и какви структурни специализирани звена ще се създават в съдебната система е от изключителната компетентност на законодателя и е въпрос на законодателна целесъобразност. Както вече беше посочено, административното правораздаване като държавна дейност от обуславящо значение за функционирането на правовата държава произтича от самата Конституция, а не от наличието на специализирани правораздавателни структури, създаването на които е обусловено от преценката на законодателя. Именно по тази причина в практиката си съдът вече е имал повод да отбележи при извършено казуално тълкуване, че според Основния закон административното правораздаване не е „монопол“ на специализираните административни съдилища. Точно в този смисъл в цитираното по-горе Решение №14 от 9.10.2018 г. по к.д.№12/2017 г. изрично е прието, че Върховният административен съд е компетентен да упражнява върховен съдебен надзор чрез издаване на тълкувателни решения по въпроси, свързани с правилното приложение на „съответните материални закони с административен характер“, включително когато намират приложение в производство, което не се развива пред административен съд.

Няма съмнение, че административните съдилища, създадени на основание § 3, ал. 1 и § 120 от преходните и заключителните разпоредби на АПК, на които съгласно чл. 128, ал. 1 АПК е възложено като общо правило разглеждането на правните спорове, възникнали между страните в административното правоотношение, представляват специализирани съдилища по чл. 119, ал. 2 от Конституцията за осъществяване на административно правораздаване по смисъла на чл. 125, ал. 2 във връзка с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, чието съществуване е обусловено от преценката на законодателния орган (за разлика от Върховния административен съд, който също е специализиран в административното правораздаване, но е предвиден на конституционно ниво). Същевременно съществуването на създадена със закон система от специализирани съдилища в областта на административното правораздаване не обвързва законодателя да им възложи разглеждането на всички правни спорове, попадащи в тази категория, и в частност тези в приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Основния закон, за които именно се отнася тълкувателният въпрос. Щом парламентът има свобода на преценка дали изобщо да създаде специализирани съдилища, каквито са административните съдилища, на още

по–силно основание той преценява как да уреди тяхната предметна компетентност чрез определяне на правните спорове, по отношение на които им възлага правораздавателна власт.

Съдът приема, че изискването на Основния закон е контролът за законност на актовете и действията на административните органи да се осъществява от „съдилищата“ по чл. 119 от Конституцията, като неговата ал. 2 допуска, но в никакъв случай не изисква създаване и на други специализирани съдилища освен изрично установените в ал. 1 на същата конституционна разпоредба, и тяхната предметна компетентност не е конституционно зададена. Същевременно, както беше аргументирано по–горе, по смисъла на Конституцията разглеждането на жалби на гражданите срещу засягащите ги административни актове не е единствена форма на съдебен контрол върху актовете и действията на администрацията – съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията този контрол се осъществява от всеки съд като проявление на изискването за законност в правовата държава, включително и най–вече (но не само) в производството по обжалване на административни актове пред съд. След като Основният закон възлага на съдилищата изобщо контрола за законност по отношение на актовете и действията на администрацията, очевидно от конституционната уредба не може да се изведе аргумент за изключителна компетентност в която и да е област на правораздаването (и в частност на административното правораздаване) на съдилища, установени не в Конституцията, а в закон, чието приемане и съдържание е предоставено на преценката на законодателя. Единствената категория административни актове, по отношение на които Основният закон определя задължителна компетентност на определен правораздавателен орган при тяхното съдебно обжалване, са посочените в чл. 125, ал. 2 от Конституцията, като според даденото задължително тълкуване на разпоредбата с Тълкувателно решение №8 от 23.04.2018 г. по к.д.№13/2017 г. Върховният административен съд е задължен 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 същото решение изрично е разяснено, че „извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна норма [бел. – чл. 125, ал. 2 от Конституцията], който включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определя друга подсъдност за възникнали правни спорове“. В този смисъл ВАС представлява специализиран съд с конституционно установена задължителна инстанционна компетентност. Специализирана е и надзорната му функция – ако според чл. 124 от Конституцията ВКС осъществява надзор за точното и еднакво прилагане на законите от „всички съдилища“, разпоредбата на чл. 125, ал. 1 от Конституцията предвижда съответна компетентност на ВАС само за „законите в административното правораздаване“. Съдът намира за необходимо да отбележи, че несъвместимо с разума на Основния закон би било да се приеме, че прогласявайки принципа на правовата държава и свързания с него принцип на разделение на властите като фундамент на конституционния правен ред, конституционният законодател предвижда или допуска създаване на държавни структури, обхватът на чиято компетентност да поражда риск от нарушаване на кохерентността на правната система като основополагащ признак за върховенството на правото в правовата държава. Такъв риск може да възникне при изграждане на специализирани правораздавателни структури и същият естествено би бил задълбочен при прогресиращо разширяване на тяхната компетентност, а пълноценната защита на конституционните права на гражданите и осигуряването на конституционния правопорядък изискват правораздаването да се осъществява при съгласуваност, единство и взаимодействие на правилата за поведение в различните

области на правното регулиране въз основа на общите принципи на правото, като тази необходимост от най-висш порядък не може да бъде измествана от съображения единствено за специализация и експертност в дадена област.

Като се има предвид изложеното, Конституционният съд приема, че от Основния закон не произтича изискване всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат възлагани на създадените по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията специализирани административни съдилища.

Съдът обръща внимание, че принципът на правовата държава изисква условията и редът, при които гражданите упражняват конституционното си право на защита срещу незаконните актове и действия на администрацията, да бъдат уредени от законодателя по начин, който да гарантира последователност и предвидимост на уредбата. В практиката си Конституционният съд многократно е имал възможност да подчертае, че правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения (Решение №1 от 27.01.2005 г. по к.д.№8/2004 г., Решение №7 от 16.06.2005 г. по к.д.№1/2005 г., Решение №3 от 8.07.2008 г. по к.д.№3/2008 г., Решение №3 от 23.02.2017 г. по к.д.№11/2016 г. и др.). В Решение №10 от 13.09.2012 г. по к.д.№15/2011 г. съдът е посочил, че „предвидимостта на правното регулиране е признак на правната сигурност, а оттук – и на самата правова държава“.

Във връзка с това следва да се има предвид, че според утвърдената практика на съда всяко установявано от законодателя изключение от съдържащото се в закона общо правило трябва да се основава на „сериозни и основателни причини“ (Решение №18 от 14.11.1997 г. по к.д.№12/1997 г., Решение №3 от 6.04.2014 г. по к.д.№10/2013 г.), като изключението следва да е ясно и точно формулирано и основаващо се на ясен и точен критерий, който да обуслови нуждата от изключението (Решение №12 от 28.11.2013 г. по к.д.№9/2013 г.). Същевременно принципът на правовата държава не позволява тези изключения да се извършват чрез „внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени“ (Решение №8 от 27.06.2017 г. по к.д.№1/2017 г.). Както е прието в Решение №3 от 6.03.2014 г. по к.д.№10/2013 г., „принципно положение, съобразено с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, е, че всяко изключение, което законодателният орган установява, следва да се тълкува и прилага ограничително, т.е. изключенията следва да бъдат въведени само тогава, когато общата уредба не удовлетворява потребността от въвеждане на диференциран подход при регулирането на конкретна група обществени отношения при наличието на сериозни и основателни причини за това. В тази насока е достатъчно да се припомни, че законодателната целесъобразност може и следва да се упражнява само в конституционно установените граници, както е приел Конституционният съд с Решение №18 от 1997 г. по к.д.№12 от 1997 г. (вж. и Решение №7 от 1995 г. по к.д.№9 от 1995 г.). Обратното виждане означава единствено нормотворчески произвол, при който би се оказало, че развивайки своята законодателна дейност, Народното събрание не е обвързано от конституционните принципи и ценности.“ Посочените принципни разрешения на общо основание следва да намерят приложение и по отношение на установяваните от законодателя изключения от общото правило относно компетентността на специализираните административни съдилища (доколкото такива съществуват) да разглеждат правните спорове между страните в административните правоотношения.

Като се има предвид, че съобразно изложеното по-горе Основният закон допуска, но не изисква създаване на специализирани съдилища, осъществяващи административното правораздаване, а урежда единствено инстанционната и надзорната компетентност на Върховния административен съд като специализиран съд в тази област на правораздаването (и в този смисъл на конституционно ниво не е установена система

от административни съдилища, част от която да е ВАС, както се поддържа в искането), съдът намира, че за отговора на тълкувателния въпрос не е необходимо да се разглежда конституционната компетентност на ВАС. Разпоредбата на чл. 125 от Конституцията относно компетентността на ВАС е формулирана ясно и нейното съдържание и значение са тълкувани многократно и безпротиворечиво в практиката на Конституционния съд (Решение №27 от 15.10.1998 г. по к.д.№20/1998 г., Тълкувателно решение №2 от 10.02.2005 г. по к.д.№9/2004 г., Решение №14 от 9.10.2018 г. по к.д.№12/2017 г., Тълкувателно решение №8 от 23.04.2018 г. по к.д.№13/2017 г.).

Предвид изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, не изисква всички спорове за законност на актовете и действията на административните органи да бъдат разглеждани от специализираните административни съдилища, създадени на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията.

Решението е подписано със становище от съдия Соня Янкулова.

Становище на съдия Соня Янкулова

Подписвам решението с настоящото становище, защото макар да съм съгласна с диспозитива, това съгласие е мотивирано от съображения, които в определена степен не съвпадат с възприетата от съда мотивация на решението.

Изводът, че принципът на правовата държава не изисква всички спорове за законност на актовете и действията на административните органи да бъдат разглеждани от специализираните административни съдилища, създадени на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията, съдът мотивира с изведената от чл. 120, ал. 1 от Конституцията форма на косвен съдебен контрол за законност на актовете и действията на административните органи, осъществяван от съдилищата по чл. 119, ал. 1 от Конституцията (граждански и наказателни).

Установеният в чл. 120, ал. 1 от Конституцията контрол за законност на актовете и действията на административните органи безспорно е гаранция за приложимостта на принципа на правовата държава. Този контрол е от страна на независим съд, приложим е за всеки конкретен случай и чрез него се утвърждава правото, което гарантира възпиране и ограничаване на властта на административните органи в установените им конституционни и законови рамки и което гарантира правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Разпоредбата визира „съдилищата“, т.е. всеки съд, пред който е отнесен правен спор, чието решаване в определена степен зависи от преценката за законност на акт или действие на административен орган или който спор има за предмет единствено преценката за законност на акт или на действие на административен орган. По този начин Конституцията гарантира всеобхватността на осъществявания от съдилищата контрол.

В изпълнение на това правомощие на съдилищата всеки съд, визиран в чл. 119, ал. 1 от Конституцията или създаден със закон въз основа на чл. 119, ал. 2 от Конституцията, е длъжен да провери законността на актовете и действията на административния орган. Различният правен спор, попадащ в компетентността на всеки съд по чл. 119, ал. 1 и 2 от Конституцията, предопределя и установените в съответните процесуални закони обхват на и правни последици от съдебната преценка за законност на акта или действието на административен орган. Следователно конкретната форма, в която се реализира конституционно установеното правомощие на всеки съд да извърши

контрол за законност на акт или действие на административен орган, не е конституционно установена, а е предоставена в правомощието на обикновения законодател. В различните процесуални закони са установени съдържанието на контрола за законност и правните последици от извода на съда за незаконност на акт или действие на административен орган. Единствената конституционно установена форма на съдебен контрол е в чл. 120, ал. 2 от Конституцията – обжалването на всеки административен акт, който засяга права или законни интереси на гражданите и юридическите лица, и то в контекста на правото на гражданите и юридическите лица.

Въпросът, с който Конституционният съд е сезиран, се отнася само до една от формите, чрез които се реализира правомощието на съдилищата по чл. 120, ал. 1 от Конституцията да осъществяват контрол за законност, а именно до конституционно установената форма на обжалване на актовете и действията на административните органи – чл. 120, ал. 2 от Конституцията, и която с оглед на своята същност се отнася до административното правораздаване по смисъла на това понятие, вложен в чл. 125, ал. 1 от Конституцията. Едва ли Пленумът на Върховния административен съд под израза „спор за законност на актовете и действията на административните органи“ има предвид правни спорове между равнопоставени правни субекти или наказателни производства, решаването на които зависи от преценката на съда за законност на акт или действие на административен орган. Самият Конституционен съд изрично прие в мотивите си, че тълкувателният въпрос се отнася до „приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Основния закон“.

Поради това считам, че мотивите на съда за ролята и значението на косвения съдебен контрол за законност на акт или действие на административен орган, осъществяван от гражданския и наказателния съд – съдилища по чл. 119, ал. 1 от Конституцията, са неотносими към направения извод и не почиват на конституционна, а на законова основа. Какъв ще бъде контролът за законност, който гражданският и наказателният съд ще извършват, решава обикновеният законодател чрез съответните процесуални закони, поради което видът на осъществявания от тях контрол не е конституционен мотив за отговора на поставения тълкувателен въпрос. Конституционният законодател, отчитайки значимостта на правото на всеки да обжалва всеки административен акт, който го засяга, е уредил изрично в чл. 120, ал. 2 от Конституцията единствено тази форма на контрол за законност, но не е обвързал формата на контрол с вида на съдилищата по чл. 119, ал. 1 и 2. Предоставил е това на обикновения законодател.

Изводът на съда, че принципът на правовата държава не изисква всички спорове за законност на актовете и действията на административните органи да бъдат подсъдни на специализираните административни съдилища, се обосновава с факта, че административните съдилища са специализирани съдилища, създадени от обикновения законодател на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията. Този, който може да създаде съда, при липса в Конституцията на каквото и да било изрично изискване или ограничение, е в правомощието си да определи и неговата компетентност. Видна е разликата в подхода на конституционния законодател при определяне на компетентността на Върховния административен съд – чл. 125, ал. 2, и при установяване на формата на контрол за законност на съда по чл. 120, ал. 2 от Конституцията. По отношение на Върховния административен съд конституционният законодател изрично е определил значимата от конституционна гледна точка компетентност и е оставил на обикновения законодател правомощието да я разширява, а по отношение на правото на обжалване е приел за достатъчно неговото императивно установяване в Конституцията, без да определя компетентния за това съд. В своята практика и Конституционният съд приема, че „въпрос на държавна политика и законодателна целесъобразност, а не на

конституционносъобразност“ е какви конкретни правни спорове обикновеният законодател ще включи в компетентността на създадените от него на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията специализирани съдилища (Решение №10 от 15.11.2011 г. по к.д.№6/2011 г.).

РАЗДЕЛ ВТОРИ

РЕШЕНИЯ ОТНОСНО КОНСТИТУЦИОННОСЪОБРАЗНОСТТА НА ЗАКОНИ

[РЕШЕНИЕ №20/1995 г. по к.д. №24/1995 г.](#)⁵

Основно човешко и конституционно право е правото на защита, когато са нарушени или застрашени негови права и законни интереси. Правото на съдебна защита се реализира чрез съдебните органи. Всеки има право да потърси защита от съда на твърдяното от него право. С разпоредбата за прекратяване на висящите дела по чл. 7 от Закона за възстановяване собствеността на одържавени недвижими имоти се накърнява правото на защита не само на ищците, но и на ответниците по тях.

Делото е образувано по искане на: 50 народни представители от 37–ото Народно събрание

Иска се: установяване на противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Закона за възстановяване собствеността на одържавени недвижими имоти (ЗИД на ЗВСОНИ).

Мотиви:

[...]

3. По параграф 3 ЗИДЗВСОНИ

С него се създават нови параграфи 2 и 3 от преходните и заключителните разпоредби на ЗВСОНИ.

а) С § 2 от преходните и заключителните разпоредби се разпорежда прекратяването на висящите производства по чл. 7 ЗВСОНИ.

Тази разпоредба противоречи на чл. 56 и чл. 117 от Конституцията.

Основно човешко и конституционно право е правото на защита, когато са нарушени или застрашени негови права и законни интереси. Правото на съдебна защита се реализира чрез съдебните органи. Всеки има право за потърси защита от съда на твърдяното от него право.

С разпоредбата за прекратяване на висящите дела по чл. 7 ЗВСОНИ се накърнява правото на защита не само на ищците, но и на ответниците по тях. При основателност на иска ищецът ще получи съдебна защита на правото си чрез силата на присъдено нещо на съдебното решение. Обратно – тогава, когато искът бъде отхвърлен, тази съдебна защита ще бъде дадена на ответника пак чрез тази сила на съдебното решение.

По изложените съображения Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България

⁵ обн. ДВ, бр. 94 от 1995 г.

РЕШИ:

Обявява за противоконституционен Закона за изменение и допълнение на Закона за възстановяване на собствеността върху одържавени недвижими имоти.

РЕШЕНИЕ №5/1997 г. по к.д. №25/1996 г.⁶

Законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административните 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 (такава е например сферата на националната сигурност).

Делото е образувано по искане на: президента на Република България

Иска се: обявяване противоконституционността на чл. 34, т. 4 от Закона за административното производство и на чл. 9, ал. 3 от Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт, както и установяване на несъответствие на тези текстове с чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Мотиви:

1. Относно искането за противоконституционност на чл. 34, т. 4 ЗАП и чл. 9, ал. 3 от Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт

Основното съображение, изтъкнато в искането, е, че тези текстове противоречат на чл. 56 от Конституцията, предвиждащ, че всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Позовавайки се на този текст, искателят не е обърнал внимание на един друг много съществен конституционен текст, а именно този на чл. 120, ал. 2, според който гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените от закона. Видно е, че конституционният законодател е въвел изключение за определена категория административни актове, за които не е предвидил възможността да се осъществи съдебна защита.

Тълкувайки взаимосвързано разпоредбата на чл. 56 с тази на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съдът стига до извода, че чл. 56 има предвид правото на защита като основно конституционно право в рамките на един конституционно обоснован и допустим процес. Такъв процес може да бъде както съдебният, така и административният, ако попада в рамката на изключенията, предвидени в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Целият проблем всъщност е да се тълкува разпоредбата на чл. 120 и да се изясни каква е конституционната мяра на изключението по чл. 120, ал. 2.

Поставя се въпросът, дали може законодателят произволно да изключва съответен административен акт от съдебно обжалване. Дали е достатъчна за това преценката му за целесъобразност или той трябва да се ръководи и от други критерии при определяне на това изключение. Ако се приеме, че законодателят може по целесъобразност да решава

⁶обн. ДВ, бр. 20 от 1997 г.

както намери за добре въпроса за изключенията по ал. 2, ще се стигне до обезсмисляне на основния конституционен принцип за съдебен контрол върху административните актове, залегнал в текстовете на чл. 120 от Конституцията.

Конституционният съд счита, че законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административните 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 (такава е например сферата на националната сигурност). Незасягането на основни конституционно признати права и свободи на гражданите е подчертано като критерий за изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията и в решенията на Конституционния съд по к.д.№13/1993 г., к.д.№9/1995 г. и к.д.№18/1995 г.

Този извод от тълкуването на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е изключително важен, тъй като чл. 34, т. 4 в атакуваната му част дословно го повтаря. Не става дума за норма, която да въвежда някакъв конкретен кръг от административни актове, за които да не може да се осъществи обжалване по съдебен ред, както това е сторено например в чл. 34, т. 1, 2 и 3 ЗАП – текстове, които не се атакуват. В случая в чл. 34, т. 4 ЗАП се оказва възпроизведен един конституционен текст и дори само по тази причина е невъзможно да се мисли за обявяването му за противоконституционен.

Прилагайки същата логика на разсъждения, следва да се потърси и отговорът на въпроса за противоконституционността на чл. 9, ал. 3 от Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт. Съгласно този текст дисциплинарните наказания се обжалват по административен ред. Според ал. 2 на чл. 9 те са: 1. "забележка", 2. "предупреждение за уволнение", 3. "понижение в звание" и 4. "уволнение". Основният въпрос, който следва да се изясни, е: съществува ли конституционно основание някои от тези дисциплинарни наказания да могат да влязат в обсега на изключенията по чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният съд счита, че с основание Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт е изключил възможността за съдебно обжалване на актовете, свързани с налагането на дисциплинарни наказания "забележка", "предупреждение за уволнение", "понижение в звание". Изключването на тези административни актове от съдебния ред за обжалване се обосновава с необходимостта от създаване на строга дисциплина, тъй като дейностите, свързани с железопътния транспорт, поначало предполагат или могат да създадат една повишена опасност както за участниците в този транспорт, така и за трети лица. Освен това, и то е решаващо, посочените три вида наказания не накърняват основни граждански права и свободи, за да се приеме, че законодателят е напуснал територията на конституционно признатата целесъобразност съгласно чл. 120, ал. 2.

По друг начин стоят нещата с четвъртото дисциплинарно наказание – уволнението. То засяга основно гражданско право, залегнало в глава втора от Конституцията – правото на труд, поради което е недопустимо актът, свързан с неговото налагане, да бъде изключен от съдебен контрол. По тази причина съдът счита, че в хипотезата на т. 4 на чл. 9, ал. 2 от Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт ал.3 на същия член е противоконституционна.

Що се отнася до това, че чл. 34, т. 4 говори за укази, както и обстоятелството, че се атакува разпоредба от указ (чл. 9, ал. 3 от Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт), съдът възприема тезата на главния прокурор, че в случая, поради ситуацията на заварено законодателство, се касае до нормативен акт, имащ силата на закон, приет съобразно процедурата, предвидена в тогава действащия Закон за нормативните актове. Няма съмнение, че в чл. 34, т. 4

понятието "указ" не е употребено в смисъл на президентски указ според Конституцията на Република България от 1991 г.

2. По искането за обявяване на несъответствие на чл. 34, т. 4 от ЗАП и на чл. 9, ал. 3 от Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт с чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи

Според чл. 6, т. 1 от Конвенцията "Всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Съдебното решение се обявява публично, но пресата и публиката могат да бъдат отстранявани по време на целия или на част от съдебния процес в интерес на нравствеността, обществената и националната сигурност в едно демократично общество, когато това се изисква от интересите на непълнолетните лица или за защита на личния живот на страните по делото, или ако съдът счете това за извънредно необходимо в случаите, в които поради специални обстоятелства публичността би нанесла вреда на интересите на правосъдието."

Съдът намира, че несъответствие би могло да се открие само по отношение на ал. 3 на чл. 9 от Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт в хипотезата на наложено наказание "уволнение" съгласно чл. 9, ал. 2, т. 4, доколкото става дума за основно закрепено гражданско право – правото на труд.

Нормите на чл. 56 и чл. 120 от Конституцията, както и на чл. 34, т. 4 от ЗАП в неговата първа част, в която дословно се възпроизвежда разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, са в пълно съответствие с международните задължения, поети от страната по Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, в частност с чл. 6, т. 1 от същата.

Съдът не приема също така, че дисциплинарните наказания "забележка", "предупреждение за уволнение" и "понижение в звание", предвидени в чл. 9, ал. 2, т. 1, 2 и 3, засягат граждански права на личността в конституционноправен смисъл, а още по-малко представляват хипотези на някакво повдигнато наказателно обвинение, каквито визираща чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, като задължава приелите я страни в тези случаи да спазват определена публична съдебна процедура.

Не е нарушено правото на защита, предвидено в Европейската КЗи поради това, че в нея се говори за право на защита във връзка с осъществяване на конституционно установени процедури, важщи за всяка от страните, подписали Конвенцията. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 13 от Конвенцията. В случая правото на защита се осъществява при условията на изключението, предвидено в чл. 120, ал. 2 от българската Конституция, а именно в рамките не на съдебно, а на законоустановено административно производство.

Съдът не констатира несъответствие между посочените разпоредби и поетите от държавата международни ангажименти, с изключение на посочената вече хипотеза на ал. 3 във връзка с ал. 2, т. 4 на чл. 9 от Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт.

Водим от изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 9, ал. 3 от Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт само в хипотезата на чл. 9, ал. 2, т. 4, предвиждаща налагане на дисциплинарно наказание "уволнение".

Обявява разпоредбата на чл. 9, ал. 3 от Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт само в хипотезата на чл. 9, ал. 2, когато е предвидено дисциплинарно наказание "уволнение", за несъответстваща с чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, приета и ратифицирана от Република България.

Отхвърля искането за обявяване на противоконституционност на чл. 34, т. 4 от Закона за административното производство в частта му, с която е предвидено, че не подлежат на обжалване по съдебен ред актове, за които това е предвидено със закон или указ.

Отхвърля искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 9, ал. 3 от Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт в хипотезите, с които се налагат дисциплинарни наказания "забележка", "предупреждение за уволнение" и "понижение в звание".

Отхвърля искането за несъответствие на чл. 34, т. 4 от Закона за административното производство и на чл. 9, ал. 3 от Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт относно хипотезите, с които са наложени дисциплинарни наказания "забележка", "предупреждение за уволнение" и "понижение в звание", с чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

РЕШЕНИЕ №9/1998 г. по к.д. №6/1998 г.⁷

Правото на защита на гражданите е едно от основните конституционни права, което има особено голямо значение в демократичната правова държава – чл.56 от Конституцията. То има широко съдържание, но преди всичко то предполага задължение за държавата чрез законодателството и прилагането на законите да обезпечи ефективна възможност за гражданите да защитят нарушените си или застрашените си права пред съдебни органи или администрацията. Съществен елемент от общото право на защита представлява правото на гражданите да защитават правата си с помощта на защитник.

Делото е образувано по искане на: главния прокурор

Иска се: установяване противоречие на § 48 от Закона за изменение и допълнение на Наказателнопроцесуалния кодекс (ЗИДНПК) с чл. 30, ал. 4 и чл. 4, ал. 2 от Конституцията, както и на чл. 31, ал. 4 и чл. 56, чл. 57, чл. 117, ал. 1 и чл. 121 от Конституцията. Твърди се също така, че атакуваната разпоредба на чл. 269, ал.2 НПК противоречи на Всеобщата декларация за правата на човека и на Международния пакт за гражданските и политическите права – чл. 14, т. 3 б. "b" и "d".

Мотиви:

1. Относно искането за противоконституционност

Правото на защита на гражданите е едно от основните конституционни права, което има особено голямо значение в демократичната правова държава – чл. 56 от

⁷обн. ДВ, бр. 45 от 1998 г.

Конституцията. То има широко съдържание, но преди всичко то предполага задължение за държавата чрез законодателството и прилагането на законите да обезпечи ефективна възможност за гражданите да защитят нарушените си или застрашените си права пред съдебни органи или администрацията. Съществен елемент от общото право на защита представлява правото на гражданите да защитават правата си с помощта на защитник.

Правото на гражданите да организират защитата на правата си с използване помощта на квалифицирано лице – защитник, придобива особено значение тогава, когато за гражданина е необходимо при защитата му познаване на законите, съдебната практика, правната теория и съдебните и административни процедури.

Наистина гражданинът може да се възползва от това си конституционно право и да възложи защитата си на адвокат, но може в някои случаи да реши сам, че такава помощ не му е необходима.

Правото на гражданина на адвокатска защита има специална конституционна закрила в случай на започване на наказателна процедура срещу него от момента на задържането му или привличането му като обвиняем – чл. 30, ал. 4 от Конституцията. Изричното посочване на това право в наказателния процес има особено значение за задържания или обвинения гражданин с оглед необходимостта от специфични познания и умения за организиране и провеждане на защитата на правата му и важността на тези права. Това право на адвокатска защита се разпростира за всички стадии на процеса. То може и да не е упражнено от задържания или обвинен гражданин, но след като той вече се е възползвал от него и упълномощил адвокат, това му право не може да бъде ограничено или отнето.

С допълнението на чл. 269, ал. 2 НПК в случаите, когато адвокатската защита не е задължителна, съдът по наказателно дело не отлага делото, когато защитникът на подсъдимия не се яви в съдебното заседание. По този начин за това заседание подсъдимият се лишава от своята адвокатска защита. Всички процесуални действия, които ще бъдат извършени в това заседание, ще бъдат извършени, без да е обезпечена възможността на подсъдимия гражданин да се защити по избрания от него начин на защита – защита с адвокат. Това несъмнено би го злепоставило.

Затова Конституционният съд намира, че атакуваната разпоредба противоречи на чл. 56 и чл. 30, ал. 4 от Конституцията.

Наистина съгласно чл. 31, ал. 4 от Конституцията правата на обвиняемия могат да бъдат ограничавани, когато това е необходимо за осъществяване на правосъдието и преценката за тази необходимост в случаите на законодателно ограничаване, какъвто е настоящият, се прави от законодателния орган. Законодателят, за да направи това ограничение в правото на защита, е изходил от съображения “за пресичане възможността за злоупотреба и шиканиране с това право, ощетяващо и засягащо законните интереси и на другите участници в процеса и дейността на съда при дирене на обективната истина”.

Конституционният съд намира, че въведеното ограничение на правото на защита надхвърля необходимото за осъществяване на съдопроизводството. Търсенето и установяването на обективната истина би било затруднено без участието на защитата на подсъдимия и затова се налага изводът, че дори с въведеното ограничение на правото на защита се затруднява осъществяването на правосъдието.

Конституционният съд намира, че атакуваната разпоредба противоречи на чл. 121, ал. 1 от Конституцията във връзка и с основното начало на чл. 6, ал. 1 от Конституцията. Тя поставя в неравно положение подсъдимия спрямо прокурора, а и спрямо останалите участници в наказателното производство, за които текстът на чл. 269 НПК предвижда друг режим на отлагане на делото при неявяване на адвоката.

Текстът на чл. 121 от Конституцията създава задължение за съдилищата да осигурят равенство и условия за състезателност в съдебния процес, но това те не могат

да сторят, щом самият процесуален закон създава положение на неравенство на страните в процеса, а това води и до нарушаването на принципа за състезателност, залегнал в същия текст.

II . Относно искането за установяване несъответствие с общопризнати норми на международното право и международен договор, по който България е страна

Обявяването на противоконституционността на § 48 ЗИДНПК има за последица прекратяване действието на тази разпоредба и съществуването ѝ като правна норма от действащото законодателство. Такъв извод следва от даденото с Решение №22 от 31.X.1995 г. по к.д.№25/1995 г. задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията. Понеже тази разпоредба по силата на решението на съда престава да съществува, безпредметна е преценката по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията за несъответствие с общопризнати норми на международното право и с международен договор, по който България е страна.

Затова искането трябва да бъде оставено без разглеждане в тази му част.

Затова на основание чл. 149, ал. 1, т.2 и 4 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционен § 48 от Закона за изменение и допълнение на Наказателнопроцесуалния кодекс (ДВ, бр.64 от 8 август 1997 г.).

Оставя без разглеждане искането на главния прокурор за установяване несъответствие на § 48 от Закона за изменение и допълнение на Наказателнопроцесуалния кодекс (ДВ, бр. 64 от 8 август 1997 г.) с общопризнатите норми на международното право и с международен договор, по който България е страна.

РЕШЕНИЕ №11/1998 г. по к.д. №10/1998 г.⁸

Правото на защита, в това число и съдебна, е основно, всеобщо и лично право на гражданите – чл. 56 от Конституцията. Като основно право то е неотменимо – чл. 57, ал. 1 от същата. Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията има непосредствено действие и може да действа самостоятелно като последна защитна възможност на гражданите, чиито права и законни интереси са нарушени.

Делото е образувано по искане на: главния прокурор

Иска се: установяване противоконституционността на чл. 360, ал. 2, т. 2 от Кодекса на труда

Мотиви:

1. Разпоредбата на чл. 360, ал. 2, т. 2 КТ изключва възможността да се разглеждат от съдилищата спорове относно освобождаване от работа на определени отговорни служители в Министерския съвет; министерства, комитети, агенции и други централни ведомства; в звена, подчинени на министерства и други ведомства и в областните администрации.

Правото на защита, в това число и съдебна, е основно, всеобщо и лично право на гражданите – чл. 56 от Конституцията. Като основно право то е неотменимо – чл. 57, ал. 1 от същата. Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията има непосредствено действие и

⁸обн. ДВ, бр. 52 от 1998 г.

може да действа самостоятелно като последна защитна възможност на гражданите, чиито права и законни интереси са нарушени – Решение №3/1994 г. по к.д.№1/1994 г. В конкретния случай това е правото на труд, което е конституционно защитено – чл. 16 от Конституцията.

Следва да се има предвид, че именно съдебната власт е призвана от Конституцията да защитава правата и законните интереси на гражданите – чл. 117, ал. 1 от основния закон. В системата от правни гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите съдебните са най–висши, защото съдът в своята дейност е независим и е подчинен само на закона – чл. 117, ал. 2 от основния закон.

Трябва да се отбележи, че още в чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека на ООН на всеки гражданин е призната възможност за ефективно възстановяване на правата му от компетентните национални юрисдикции. Разпоредбата на чл. 14, т. 1 от Международния пакт за гражданските и политическите права признава основното право на всяко лице при оспорване на правата и задълженията му в граждански процес на справедливо и публично разглеждане на делото от компетентен, независим и безпристрастен съд, установен със закон. Правото на гражданите на справедливо правосъдие като основно право на човешката личност е закрепено и в нормата на чл. 6, т. 1 от Европейската конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Съгласно чл. 2 от Конвенция №111 на Международната организация на труда относно дискриминацията в областта на труда и професиите (Изв., бр.46 от 1960 г.), страната ни е задължена да поощрява равенството във възможностите и в третирането в областта на труда и професиите, за да се премахне всякаква дискриминация в тази област. (Конвенцията е в сила за България от 22 юли 1961 г.)

Атакуваната разпоредба в частта, в която лишава определена категория държавни служители от правото на съдебна защита при освобождаването им от длъжност, противоречи и на смисъла и предназначението на чл. 116, ал. 1 от Конституцията. Според тази разпоредба държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални. Няма съмнение, че по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията държавните служители са замислени като траен, независим от политическите промени гръбнак на държавата, а тази функция изисква стабилитет на служебното им положение. Затова, като предвижда, че те могат да бъдат освобождавани от длъжност по безконтролно от съда усмотрение, тя противоречи на изискването за служебен стабилитет на държавните служители, произтичащо от чл. 116, ал. 1 от Конституцията. Оттук следва противоконституционността на атакуваната разпоредба. Тя осуетява целите, които чл. 116, ал. 1 преследва. Без служебен стабилитет не може да се постигне професионална квалификация на държавните служители, обезпечаваща надлежно изпълнение на възложените им функции.

Що се отнася до разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, същата допуска изключване на съдебен контрол от законодателя само по отношение на определени административни актове във връзка с административни, а не с договорни трудови правоотношения. Но и в хипотезата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията такова изключване е недопустимо, когато се засягат основни конституционни права – Решение №21 по к.д.№18/95 г.

Искането се явява неоснователно по отношение на главния секретар на Министерския съвет; първите заместник–министри и заместник–министрите; областните управители и заместник–областните управители и началник–кабинета на премиера и министрите.

Първите заместник–министри и заместник–министрите се назначават от министър–председателя – чл. 108, ал. 2, изр. второ от Конституцията. Същите са

политически фигури. При отсъствие на министъра участват в заседанията и взимането на решения на Министерския съвет, който осъществява вътрешната и външната политика на страната с оглед на предизборната платформа на управляващото мнозинство, което го е излъчило. Областният управител, респ. неговият заместник, е също политическа фигура, която се назначава от Министерския съвет – чл. 148, ал. 2 от основния закон. Същият осигурява провеждането на държавната политика в областта и изпълнява решенията на централната администрация. Посочените лица, в това число и главният секретар на Министерския съвет, са органи на управление, които могат да бъдат освобождавани от длъжност по политическа целесъобразност, която не подлежи на съдебен контрол. Те не са държавни служители по смисъла на чл.116, ал.1 от Конституцията, защото не са политически неутрални. Това важи и за началника на кабинета на премиера и министрите, които ги обслужват пряко на базата на лично политическо доверие.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България Конституционният съд

РЕШИ:

1. Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 360, ал. 2, т. 2 от Кодекса на труда в редакцията, създадена със Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда (ДВ, бр.2/1996 г.) в следните части:

– б. “а” относно думите “секретар, началник и зам.–началник на отдел, ръководител на пресслужба, говорител, главен съветник, парламентарен секретар, старши съветник, съветник, началник на протокола, главен счетоводител, главен юрисконсулт и ръководител на служба”;

– б. “б” относно думите “ръководител на ведомство”, “заместник–ръководител на ведомство, главен секретар на министерство или друго ведомство, началник на управление, парламентарен секретар, началник на отдел”, “ръководител на пресцентър, главен юрисконсулт и главен счетоводител”;

– б. “в” изцяло;

– б. “г” относно думите “и началник на управление”.

2. Отхвърля искането на главния прокурор в останалата му част.

РЕШЕНИЕ №2/2000 г. по к.д. №2/2000 г.⁹

Наличието на действителна възможност за упражняване на правото на защита е условие за ефективността на това право и може да бъде определено като конститутивен (и конституционен) елемент на последното - чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Изключването на възможността за възстановяване на сроковете за подаване на жалби по чл. 45, ал. 5 от Данъчния процесуалния кодекс е конституционно недопустимо. Съдът приема, че такова изключване може да бъде обосновано само със защитата на основни конституционни ценности.

Делото е образувано по искане на: 55 народни представители от XXXVIII Народно събрание

Иска се: установяване на противоконституционност изцяло или частично на няколко разпоредби от Данъчния процесуален кодекс (ДПК)

⁹обн. ДВ, бр.29 от 2000 г.

Мотиви:

[...]

По чл. 45, ал. 5 ДПК

С разпоредбата на чл. 45, ал. 5 ДПК се изключва възможността за възстановяване на "пропуснат законоустановен или определен по чл. 39 срок" за подаване на жалби за определени категории данъчни актове. Според подателите на искането с тази разпоредба се "накърнява конституционното право на защита, а също така основните принципи на правовата държава".

Искането се подкрепя от становищата на Народното събрание, министъра на финансите, министъра на правосъдието, главния прокурор, БТПП и БСК.

Съдът приема, че искането в тази част е основателно. Определянето на срокове, в които правните субекти могат да упражнят свое право, включително правото на обжалване, е насочено към създаване на определеност и завършеност на правните отношения. Всеки срок се основава на мълчаливото предположение, че в предоставения му период от време носителят на съответното право разполага с действителната възможност да упражни правото си. Наличието на действителна възможност за упражняване на правото на защита е условие за ефективността на това право и може да бъде определено като конститутивен (и конституционен) елемент на последното – чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Когато лицето е възпрепятствано от "особени непредвидени обстоятелства" (по терминологията на чл. 45, ал. 1 ДПК) да упражни своето право на обжалване, в действие влизат конституционните принципи на справедливостта и правовата държава, от които се извежда правилото "срещу неспособния (юридически) да действа срокът не тече (contra non valentem agere non currit praescriptio)". Правно-техническо възплъщение на това правило са институтите на спиране, продължаване и възстановяване на сроковете.

С оглед на казаното изключването на възможността за възстановяване на сроковете за подаване на жалби по чл. 45, ал. 5 ДПК е конституционно недопустимо. Съдът приема, че такова изключване може да бъде обосновано само със защитата на основни конституционни ценности. Няма конституционни ценности, които да обосновават разпоредбата на чл. 45, ал. 5 ДПК и последната следва да бъде обявена за противоконституционна.

По чл. 71 ДПК

С оспорената част от чл. 71 ДПК се разпорежда, че не подлежат на обжалване актовете на данъчните органи за "отлагане, спиране и възобновяване" на данъчна ревизия. Подателите на искането поддържат, че с тази уредба "са нарушени принципите на правовата държава и правото на защита". Не е оспорена конституционността на разпоредбата в останалата ѝ част – за актовете и отказите за възлагане, както и само на отказите за отлагане, спиране и възобновяване на данъчна ревизия.

Искането се подкрепя единствено от БСК.

Искането е неоснователно. Конституцията в чл. 120, ал. 2 допуска от кръга на съдебно обжалваните административни актове да се изключат изрично посочените със закон.

Конституционният съд многократно е имал повод да отбележи, че възможността, предоставена на Народното събрание с чл. 120, ал. 2, е изключение и следва да се тълкува и прилага ограничително – когато са налице достатъчно сериозни и основателни причини, когато изрично конституционни ценности трябва да бъдат приоритетно защитени.

В случая такава сериозна и основателна причина е грижата на държавата да осигури изпълнение на задължението по чл. 60, ал.1 от Конституцията за заплащане от данькоплатците на данъци и такси съобразно техните доходи и имущество. Това е от изключителна важност за държавния бюджет, а чрез него за цялата държавна администрация, за много социални, здравни, образователни и пр. нужди.

Вносителите на искането признават наличието на такъв интерес, като не оспорват прилагането на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията по отношение на административния акт, с който се възлага данъчна ревизия. В искането не е оспорено, че данъчна ревизия се възлага едностранно от данъчния орган, който суверенно решава дали, за какво и кога да се извърши данъчна ревизия и този негов акт не подлежи на съдебен контрол (неоспорени са началото на чл. 71 и чл. 68 ДПК). Не е оспорено и правото на данъчния орган да изменя акта за възлагане на ревизията (чл. 84, ал. 4 ДПК). Не е оспорен и друг съществен момент при започване на данъчна ревизия – че тя започва с изненада за данъчния субект (чл. 69 ДПК).

След като преценката на данъчния орган дали, за какво и кога да бъде ревизиран данъчен субект не подлежи на съдебен контрол, няма основание само за една част от неговата преценка, отнасяща се за времето на осъществяване на данъчната ревизия, да се въвежда друга правна уредба по отношение на съдебния контрол върху актовете на този орган, издавани през времето на осъществяване на ревизията. По аргумент за по-силното основание следва изключването на съдебния контрол да се приложи не само за основния акт на данъчния орган — определящ дали и кога да има ревизия, но и за по-маловажните актове на същия орган, издавани във връзка с времето на осъществяване на данъчната ревизия.

Данъчният субект е еднакво засегнат както при започването, така и при възстановяването на данъчната ревизия и въобще при последващи промени на времето за извършване на ревизията, т.е. нейното спиране, отлагане и възстановяване.

Ако актът за възстановяване подлежи на съдебен контрол, данъчният субект ще може да спори дали да бъде отново и кога ревизиран – нещо, което противоречи на неатакуваната с искането уредба на започване на данъчна ревизия. Елиминира се и внезапността, изненадата на данъчния контрол, предвидени в неоспорения чл. 69 ДПК. Следва да се има предвид, че данъчният ревизионен акт подлежи на съдебен контрол, с което правото на защита на засегнатите е обезпечено.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че искането трябва да бъде отхвърлено в тази му част.

По чл. 87, ал. 2, т. 3 ДПК

С оспорената разпоредба се допускат писмени обяснения на трети лица "за установяване на факти и обстоятелства, за които данъчният субект не е съставил или издал документ, когато е бил длъжен да го стори, или е съставил документи с невярно съдържание". Според подателите на искането тази разпоредба нарушава чл. 4 и чл. 56 от Конституцията. Основният аргумент се свежда до "неефикасната защита срещу даване на недостоверни, неточни или неясни показания от такива трети лица".

Искането не се подкрепя от представените становища.

Искането е неоснователно. Писмените обяснения на трети лица са само едно от допустимите от правото доказателствени средства за установяване на факти и обстоятелства с определено правно значение. Случаите, при които са допустими писмени обяснения, са посочени изчерпателно в чл. 87, ал. 2 ДПК (неизпълнение на задължение на данъчния субект да състави или издаде документ или съставяне на документ с невярно съдържание). В оспорените случаи обясненията на трети лица могат да се окажат единственото доказателствено средство за установяването на правно

значими факти и обстоятелства за определяне на данъчните задължения (например при отказ да се издаде фактура за продадена стока или извършена услуга).

От друга страна, следва да се има предвид, че данъчният (ревизиращият) орган е свободен в преценката си за достоверността на подадените писмени обяснения и тяхната доказателствена сила с оглед на другите събрани доказателства – чл. 65, ал. 4 и чл. 90 ДПК.

Правото на защита на данъчния субект не е накърнено, тъй като той може да оспори установените с писмени обяснения на трети лица факти и обстоятелства по реда на административното или съдебното обжалване на данъчния ревизионен акт.

[...]

По чл. 108, ал. 8 и 109, ал. 7 ДПК

Двете оспорени разпоредби са с идентично съдържание. Според тях в производството по обжалването на данъчен ревизионен акт въобще (чл. 108, ал. 8 ДПК) или данъчен ревизионен акт при особени случаи в частност (чл. 109, ал. 7) фактическите констатации в акта "се считат за верни до доказване на противното".

Подателите на искането поддържат, че тази уредба "противоречи на принципите на правовата държава" и с нея се злепоставя правото на защита, "тъй като данъчният субект ще трябва да оборва необосновано създадени презумпции за истинност".

Искането се поддържа от министъра на правосъдието и БСК.

Искането е неоснователно. Данъчните ревизионни актове по чл. 108 и чл. 109 ДПК са актове на държавни органи, извършени в кръга на тяхната компетентност и по предвидения в закона ред. По отношение на факти, които данъчният орган е бил длъжен и е могъл да установи непосредствено при извършване на ревизията, с оспорените разпоредби се създава предположение *juris tantum* за истинност на направените констатации; това предположение е оборимо.

Предположението (презумпцията) за истинност на фактическите констатации е обективно необходимо. Очевидно при липсата на такова предположение не е възможно едно данъчно производство да завърши с акт. Установяването на права и/или задължения на данъчния субект с данъчен акт логически може да се обоснове само с предположението, че направените в акта констатации са верни. Същевременно, предположението за истинност на фактическите констатации в данъчния акт е свързано с предположението за законност, обективност и добросъвестност на данъчните органи при изпълнение на техните задължения. Това предположение се основава на друго предположение – че е изпълнена конституционната повеля, според която производството по делата осигурява установяването на истината (така изрично за съдебното производство – чл. 121, ал. 2 от Конституцията). Този основен логически и конституционен принцип важи и за административното производство, каквото е данъчното производство. Той се подкрепя и от създаването на процесуални гаранции в данъчното производство, обжалваемостта на данъчните актове и отговорността на данъчната администрация за вредите, причинени от нея.

От друга страна, законодателят е свободен да създава обикновени законови презумпции, доколкото с тях не нарушава основни конституционни права. Конституцията не съдържа забрана за създаване на такива презумпции. Съдът не открива нарушение на конституционни принципи в така създадената уредба. Правото на защита не е накърнено, то може да бъде упражнено както по реда на административното обжалване, така и по реда на съдебното обжалване. При съдебното обжалване истинността на фактическите констатации се проверява отново – "производството по делата осигурява установяването на истината" (чл. 121, ал. 2 от Конституцията).

Съдът намира за необходимо да подчертае, че конституционността на оспорените разпоредби е обусловена именно от осигуряването на правото на защита.

Ето защо искането в тази част следва да бъде оставено без уважение.

По чл. 110, ал. 2, 118, ал. 2, чл. 121, ал. 3 относно израза "или частично" и чл. 127, ал. 1, 2 и 3 ДПК

Оспорените разпоредби се отнасят до правото на обжалване. Два важни въпроса са засегнати в искането. Според чл. 110, ал. 2, чл. 118, ал. 2 и чл. 127, ал. 1, 2 и 3 ДПК необходимо условие за спиране на принудителното изпълнение на обжалвания ревизионен акт е представянето на обезпечение от данъчния субект. Определеното от закона обезпечение е в размер на главницата и лихвите. Изчерпателно се посочва видът на имуществото, което може да служи за обезпечение. Това са "пари, банкова гаранция или...държавни ценни книги" – имущество, което има характер на оборотни средства, необходими за ежедневната стопанска дейност на всеки стопански субект. Така определеното условие важи както за административното, така и за съдебното обжалване.

От своя страна разпоредбата на чл. 121, ал. 3 ДПК изключва правото на обжалване по съдебен ред на данъчен ревизионен акт, в частта, в която жалбата е била "частично уважена" с решение на директора на регионалната данъчна администрация.

Според подателите на искането от така създадената уредба "могат да произлязат непоправими и дълготрайни щети" и тя "драстично нарушава правото на защита на данъчния субект".

Искането се подкрепя за всички посочени разпоредби от БСК, а от БТПП – само за чл. 121, ал. 3 ДПК.

А) Конституционният съд потвърждава принципната си позиция, че правото на обжалване "на всички административни актове" (чл. 120, ал. 2 от Конституцията) е основно конституционно право, неразривна част от правото на защита – чл. 56 от Конституцията. Ефективното му упражняване е елемент от нормалното функциониране на съвременната правова държава – чл. 4 от Конституцията. Същевременно следва да се отбележи, че в Конституцията не се съдържат ограничения на правото на законодателя да въведе предварително принудително изпълнение на обжалваните актове. Конституционната защита срещу вреди от незаконни актове (актове, които са отменени като незаконосъобразни след принудителното им изпълнение) се гарантира от чл. 7 от Конституцията.

С още по-голямо основание казаното важи за уредбата на спирането на принудителното изпълнение. Доколкото Конституцията не ограничава законодателя да предвиди принудително изпълнение на обжалваните актове, тя не съдържа и ограничения на възможността спирането на изпълнението на тези актове да бъде поставено под условие за представяне на обезпечение в определен от законодателя размер. Поради изложените съображения искането следва да бъде отхвърлено за чл. 110, ал. 2, чл. 118, ал. 2 и чл. 127, ал. 1, 2 и 3 ДПК.

Б) По отношение на чл. 121, ал. 3 ДПК съдът отбелязва, че неяснотата в уредбата се дължи на "лоша редакция" (така и становището на министъра на правосъдието). Конституционният съд приема, че този порок може да бъде преодолян по тълкувателен път, като оспорената разпоредба се тълкува в съответствие с основните принципи на правовата държава, в конкретния случай – с правото на защита. Правото на защита по чл. 56 от Конституцията в случая важи само за тези актове, които нарушават или застрашават права или законни интереси на данъчния субект. Ето защо липсва правен интерес от обжалване на отменената с решението на регионалния данъчен директор част от данъчния акт. Правният интерес на данъчния субект от съдебно обжалване продължава да съществува по отношение на тази част от акта, която не е отменена с решението на регионалния данъчен директор. Това важи и в случаите, когато е обжалвана отделна част от акта и жалбата е уважена само частично. Правото на обжалване продължава да съществува по отношение на неотменената част от

обжалваната част на данъчния акт. Разпоредбата на чл. 121, ал. 3 ДПК следва да бъде тълкувана в този смисъл и искането в тази му част отхвърлено.

[...]

По чл. 163, ал. 3, 5 и 6 ДПК

С разпоредбата на чл. 163, ал. 3 ДПК се урежда възможността за отмяна по съдебен ред на определената обезпечителна мярка, ако длъжникът представи надлежно обезпечение по реда на този кодекс или ако се установи, че не е налице установено вземане. Според чл. 163, ал. 5 ДПК предварителните обезпечителни мерки по чл. 108 и чл. 109 могат да се обжалват по реда и в сроковете по чл. 163, ал. 1 и 2 ДПК; в чл. 163, ал. 6 ДПК се изключва спирането на постановлението, с което се налага обезпечението поради обжалването му.

Подателите на искането поддържат, че така създадената уредба "засяга ефективното осъществяване правото на защита на данъчния субект".

Искането се поддържа от БСК.

А) Искането е неоснователно. По отношение на чл. 163, ал. 3 ДПК оплакването очевидно е насочено срещу едното от двете алтернативни условия за отмяна на обезпечителната мярка – представяне на "надлежно обезпечение по реда на този кодекс". Съдът приема, че и в този случай важат съображенията, изложени по чл. 118, ал. 2 ДПК. Правото на законодателя да установява определени условия за отмяна на обезпечителните мерки поначало не противоречи на Конституцията, доколкото съдържанието на понятието "надлежно обезпечение" по вид и размер се определя от съда, например замяна на наложения заповор върху сметките на длъжника с друго обезпечение.

Б) Казаното важи и за разпоредбите на чл. 163, ал. 5 и 6 ДПК. Оскъдните съображения в искането се свеждат до "липсата на основанието "представяне на убедителни писмени доказателства" за спиране или отменяне на обезпечителните мерки".

Конституционният съд не приема, че липсата на изрично вписване на посоченото основание нарушава правото на защита. Оспорените разпоредби не третират основанията за отмяна и приведените в искането доводи са неотносими към тях. От друга страна, аргументите на подателите на искането не са безспорни. Както сочи чл. 163, ал. 3 ДПК "съдът отменя обезпечителната мярка..., ако се установи, че не е налице установено вземане". Съдът не е ограничен в доказателствените средства при установяване на това изискване, следователно той може да допусне и "убедителни писмени доказателства" в тази хипотеза.

Поради изложените съображения искането в тази част следва да бъде отхвърлено.

[...]

По чл. 228, ал. 4 ДПК

Оспорената разпоредба предвижда, че при обжалване действията на органа по принудителното изпълнение "Не подлежи на обжалване определеният размер на публичното задължение".

Според подателите на искането текстът е противоконституционен, тъй като тълкуването му във връзка с чл. 172 ДПК може да доведе до извода, че няма да подлежат на обжалване данъчният акт и данъчното съобщение, което противоречи на правото на защита.

Искането се поддържа от БСК.

Съдът не споделя това разбиране. От систематичното място на разпоредбата се вижда, че тя се отнася единствено до защитата срещу незаконосъобразни процесуални действия на органа по принудителното изпълнение. Правото на защита срещу акта в

частта му относно размера е гарантирано от възможността това право да бъде упражнено при обжалване на акта по административен или съдебен ред.

[...]

По изложените съображения искането в тази му част следва да бъде отхвърлено. Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията

Р Е Ш И:

1. Обявява за противоконституционни следните разпоредби от Данъчния процесуален кодекс (ДВ, бр. 103 от 1999 г.): чл. 8; чл. 14, ал. 2 относно израза "освен в случаите, когато изрично със закон е предвидено те да се събират по реда на този кодекс"; чл. 45, ал. 5; чл. 157, ал. 2 и 5 относно израза "и приравнените към публичните"; чл. 186, ал. 6 относно израза "и тези частни държавни...", чието принудително събиране се извършва по реда на публичните"; § 3 от преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) в частта, с която се създават в Закона за събиране на държавните вземания (ЗСДВ) съответно чл. 85, ал. 1, т. 2, т. 3 относно израза "или определени със закон частни държавни вземания, чието принудително събиране се извършва по реда за публичните" и чл. 87, ал. 3 и 4.

2. Отхвърля искането в останалата му част.

Особено мнение на съдията Димитър Гочев

Подписах решението по посоченото дело с особено мнение по чл. 71 и чл. 118, ал. 2 от Данъчнопроцесуалния кодекс (ДПК) по следните съображения:

1. Намирам разпоредбата на чл. 71 ДПК за противоречаща на Конституцията в частта ѝ, според която актовете за отлагане, спиране и възобновяване на данъчната ревизия не подлежат на обжалване.

Наистина, съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията законодателят може да изключи някои административни актове от общия принцип на обжалване пред съд. Трайната практика на Конституционния съд обаче установява, че това е конституционно допустимо, когато се прави за защита на основни конституционни ценности и само ако с това не се засяга основното право на защита на някое от правата по глава втора на Конституцията при извършване на един справедлив баланс между тези ценности и основни права.

В случая с ограничаване на правото на защита на данъчните субекти при отлагане, спиране и възобновяване на данъчна ревизия е възможно накърняването на съществени имуществени права и интереси, които са конституционно защитени.

От друга страна, не би могло да се поддържа, че ограничаване на правото на защита е оправдано от необходимостта за осигуряване събирането на данъците – изпълнението на конституционното задължение по чл. 60 от основния закон. Много съмнителна е връзката между спирането, отлагането и възобновяването на данъчната ревизия и изпълнението на данъчните задължения. Две от хипотезите – спирането и отлагането на данъчната ревизия, обратно, не ускоряват и не способстват за ускорено събиране на данъците, а по-скоро биха имали за ефект забавянето, реализирането на евентуални данъчни вземания.

Другояче седи въпросът с акта за възлагане на данъчна ревизия, чиято необжалваемост не е оспорена.

2. По отношение на чл. 118, ал. 2.

Разпоредбата урежда условията за спиране на изпълнението на данъчни ревизионни актове при обжалването им. Тъй като самото обжалване не спира

изпълнението, за да се спре то по искане на данъчния субект, той трябва да представи обезпечение в размер на главницата и лихвите.

Това условие за допускане на спирането противоречи на принципите на правовата държава, защото е неадекватно на преследваната цел – обезпечаване на държавното вземане по ревизионния акт.

Внасянето на такова обезпечение е в противоречие с възприетия принцип на обезпечение чрез представяне на убедителни писмени доказателства.

Особено мнение на съдията Стефанка Стоянова

Особеното ми мнение се отнася до частта от решението, с която е отхвърлено искането за обявяване противоконституционността на чл. 71 и чл. 118, ал. 2 от Данъчния процесуален кодекс (ДПК). Несъгласието ми с тази част на решението и съображенията, които според мен обосновават противоречието с Конституцията на посочените две разпоредби, се свеждат до следното:

По чл. 71 ДПК

С чл. 71 ДПК е изключена възможността за обжалване на актовете и отказите на данъчните органи за възлагане, отлагане, спиране и възобновяване на данъчна ревизия. Както е конкретизирано и в решението, предмет на делото не е цялата разпоредба, а само текстът от нея, който предвижда, че не подлежат на обжалване актовете за отлагане, спиране и възобновяване на данъчна ревизия. Произнасяйки се по искането досежно този текст, съдът не е установил да е налице противоконституционност. Извода си за липса на несъответствие с Конституцията е направил, като е приел, от една страна, за достатъчно “обезпечено” правото на защита на засегнатите чрез въвеждането на съдебен контрол спрямо данъчния ревизионен акт и, от друга страна, за допустимо използването на конституционната възможност по чл. 120, ал. 2, а именно на възможността за ограничаване кръга на съдебно обжалваемите административни актове с оглед осигуряване изпълнението на задължението за заплащане на дължимите данъци.

Не споделям мотивите в указания смисъл, тъй като:

А) Актовете, с които се отлага, спира или възобновява една данъчна ревизия, нямат отношение към правилността на данъчния ревизионен акт. Процесуалните действия, чието осъществяване тези актове удостоверяват, не са свързани с установяване на фактите, имащи значение за определяне на данъчното задължение или за решаване на другите въпроси по чл. 107, ал. 2 ДПК. Такива действия могат да се окажат извършени в нарушение примерно на чл. 70 ДПК, въпреки че направените констатации са обосновани, а правата или задълженията и начинът и срокът за изпълнението са определени законосъобразно. Поради това същите актове няма да бъдат проверявани, когато се обжалва данъчният ревизионен акт. Следователно те са извън обхвата на съдебния контрол, чието уреждане в чл. 121–136 ДПК не създава средство за правна защита срещу тях и по никакъв начин не “обезпечава” правото на защита на засегнатите от неоснователното отлагане, спиране или възобновяване на ревизията.

Б) Вярно е, че чл. 120, ал. 2 от Конституцията позволява със закон да се предвиди необжалваемост на определени административни актове. Вярно е също така, че тази предоставена на законодателя възможност може да се използва, когато чрез нея не се накърняват конституционно признати основни права и свободи на гражданите или когато трябва да бъде приоритетно защитена друга по-висша и изрично конституционно прогласена ценност (Решение №5/1997 г. по к.д.№25/1996 г.). Но при използване на посочената възможност с оглед защитата на друга конституционна ценност е необходимо между тях да съществува връзка, и то такава, че ограничението да представлява средство за постигане на желаната цел. По-точно, като се има предвид приетото с решението в тази насока, в случая е необходимо предвиждането на

необжалваемост на актовете за спиране, отлагане и възобновяване на данъчната ревизия да допринася за изпълнение на задължението по чл. 60, ал. 1 от Конституцията и оттук за изпълнение на държавния бюджет. Тази връзка обаче не е налице.

Конституционното задължение по чл. 60, ал. 1 възниква след установяване по надлежния ред на данъчното задължение. Актовете за спиране, отлагане и възобновяване на данъчната ревизия не създават условия и предпоставки за изпълнението или неизпълнението на това задължение и не могат да забавят или да ускорят събирането на вземанията от данъци, тъй като тяхното издаване е възможно само в хода на данъчната ревизия и то винаги предхожда определянето на дължимия данък, а оттук и пораждането на отбелязаното задължение. Ето защо посредством изключването на тези актове от кръга на съдебно обжалваемите административни актове не може да се осигури имащото “изключителна важност за държавния бюджет” изпълнение на конституционното задължение по чл. 60, ал. 1. Или предвидената необжалваемост не е средство за закрила на друга конституционна ценност.

Независимо от изложеното следва да се отбележи, че поначало правната защита срещу актовете за спиране и отлагане на данъчна ревизия чрез обжалването им не може да има за последица забавяне на производството по издаване на данъчни ревизионни актове. Обратно – възраженията срещу такива процесуални действия, когато те са извършени в нарушение на съответните разпоредби от Данъчния процесуален кодекс, може само да ускори приключването на данъчната ревизия и определянето на данъчните задължения.

Освен това считам, че в нарушение на чл. 120, ал. 2 от Конституцията актовете за спиране, отлагане и възобновяване на данъчна ревизия са изключени от кръга на съдебно обжалваемите административни актове.

Конституционният съд е имал случай да тълкува нормативното съдържание на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. При тълкуването е приел, че тази разпоредба урежда правото на съдебна защита на гражданите и юридическите лица срещу административни актове, които ги засягат (Решение №21/1995 г. по к.д.№18/1995 г.). Приел е също, че към изключване на съдебния контрол върху административните актове, който контрол представлява всъщност конститутивен елемент на правовата държава, може да се пристъпи само при спазване на общите конституционни принципи и защитата на основните права на гражданите (Решение №13/1993 г. по к.д.№13/1993 г.).

Ограничението, на което следва да бъде подчинено изключването на съдебния контрол върху административните актове, в случая не е спазено.

Република България съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията е правова държава. Правовата държава не допуска саморазправата, самоуправните действия. Неин принцип, произтичащ от чл. 117, ал. 1 от Конституцията, е съдебната защита при нарушение на правата и законните интереси, като кръгът от правни субекти, на които се предоставя използването ѝ, е широк и включва всички граждани и юридически лица. Предвидената необжалваемост на посочените актове накърнява този конституционен принцип. Тя затваря достъпа до правосъдие за данъчните субекти, които са засегнати от такива актове и ги лишава от възможността да поискат и получат съдебна защита срещу неправилно спиране, отлагане и възобновяване на данъчна ревизия. При това, както вече се отбеляза, така не се постига закрилата на друга конституционна ценност, поради което няма основание за обсъждане и преценяване на въпроса, дали с оспорената част от чл. 71 ДПК се въвежда ограничителна мярка, която е необходима.

С чл. 56 от Конституцията се установява едно от основните права на гражданите – правото на защита. Изключването на актовете за спиране, отлагане и възобновяване на данъчна ревизия от тези, които подлежат на обжалване пред съда, има за последица нарушаването на това право. Изброените актове несъмнено са от значение за

времетраенето на данъчната ревизия. Нейната по-голяма продължителност, дължаща се на неправилно спиране или отлагане, особено когато в хода на извършването ѝ са взети някои от обезпечителните мерки по чл. 77 ДПК, може да доведе до затруднение в стопанската дейност на проверявания и така да накърни или застраши негови права или законни интереси. До същия краен резултат би могло да се стигне и при възобновяване на данъчна ревизия, без действително да са налице предпоставките за това. С предвидената необжалваемост обаче на данъчния субект е отнета възможността да се защити срещу такива актове. Ето защо, като се има предвид и изтъкнатото за отсъствието на съдебен контрол върху тях в по-нататъшното производство по чл. 121–136 ДПК, следва да се приеме според мен, че при нормативната уредба на данъчния процес вместо да бъде осигурена определена процесуална форма за защита срещу неправилно спиране, отлагане и възобновяване на данъчна ревизия, в противоречие с чл. 56 от Конституцията е въведена забрана за използването на съдебна защита в тези случаи.

По чл. 118, ал. 2 ДПК

Жалбата срещу данъчния ревизионен акт няма суспензивно действие. Независимо дали е отправена до съответния регионален данъчен директор или до съответния окръжен съд, подаването ѝ не спира изпълнението на този акт. Възможно е обаче спиране на изпълнението да се постанови по искане на данъчния субект–жалбоподател. Когато е направено, такова искане може да бъде уважено, ако от жалбоподателя се представи обезпечение във вида и размера, който е определен в чл. 118, ал. 2 ДПК и се равнява на главницата и лихвите.

Абсолютно определената обезпечителна мярка накърнява конституционното право на защита по чл. 56.

Като установява правото на защита за основно право, чл. 56 от Конституцията изисква едновременно с това и нормативното предвиждане на процесуален ред за неговото упражняване. Регламентираният контрол върху данъчния ревизионен акт при обжалването му (административен по чл. 117–120 ДПК и съдебен по чл. 121 и следващите ДПК) несъмнено е такъв процесуален ред. Посочената обезпечителна мярка обаче би могла да попречи чрез използването на този ред да се постигне действителна защита на данъчния субект. Извод в указания смисъл се налага от отбелязаното обстоятелство за абсолютната ѝ определеност. Нейното представяне, и то именно в размер на главницата и лихвите и в имуществото, представляващо пари, банкова гаранция или държавни ценни книги, е всякога необходимо условие за прилагането на чл. 118, ал. 2 ДПК. Тя трябва да е налице, за да може търсецът закрила данъчен субект да избегне предварителното принудително изпълнение на данъчния ревизионен акт, чиято проверка по административен или съдебен ред предстои. Наличието ѝ не се поставя в зависимост от обезпечителната нужда. Каквито и да са конкретните фактически данни за съществуването или отсъствието на опасност да бъде осуетено събирането на вземането, както и за възможността да се осигури бъдещото събиране на вземането чрез други мерки, те не подлежат на обсъждане и преценяване при решаване на въпроса по чл. 118, ал. 2 ДПК. Това е така, защото обезпечителната защита се свежда само до една обезпечителна мярка, която е в размер на главницата и лихвите. И тогава, когато представянето на обезпечението с оглед на размера му се окаже непосилно за данъчния субект, той няма да може да се възползва от спирането по чл. 118, ал. 2 ДПК и да се защити от предварителното принудително изпълнение на данъчния ревизионен акт, последица от което би било накърняване на правото му по чл. 56 от Конституцията.

Друг и различен извод от изложения не следва от обстоятелството за отговорността на държавата за вреди, причинени от незаконни актове. Отговорността, без да измества или ограничава основните права на гражданите, има значение на гаранция за тези права. Затова уреждането ѝ в чл. 7 от Конституцията не освобождава

законодателя от задължението, произтичащо от конституционното право на защита по чл. 56, да създаде процесуален ред за защита на правата и законните интереси на гражданите.

Особено мнение на съдията Тодор Тодоров

По чл. 71 ДПК

Искането е основателно. Правните аргументи за уважаването му са очевидни. Актовете на съответния данъчен директор са административни актове (чл. 68–70 ДПК, сравни с чл. 2 ЗАП); те засягат права и/или законни интереси на данъчните субекти (чл. 26 ДПК); засегнатите субекти имат конституционно право на защита срещу такива актове.

Според чл. 56, изр. 1 от Конституцията, "Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси." Данъчната ревизия поначало е свързана със затруднения за стопанската дейност на данъчния субект, следователно с неблагоприятни имуществени, а понякога и неимуществени последици. Няколко последователни спирания и възобновявания на данъчна ревизия могат да смутят до такава степен неговата стопанска дейност, че дори последващо обезщетение да не е в състояние да възстанови позициите му на пазара. Наличието на правен интерес от правна защита срещу незаконосъобразни актове на данъчната администрация в разглежданите случаи е несъмнено.

Обратно, изключването на определени актове от кръга на обжалваемите по реда на чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията е допустимо само когато защитата на посочени от законодателя конституционни ценности налага това. В Решение №18 от 14 ноември 1997 г. по к.д.№12/97 г. (ДВ, бр. 110 от 1997 г.) Конституционният съд единодушно е приел, че при изключване на правото на обжалване "Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права. Възможността, предоставена на Народното събрание от чл. 120, ал. 2 *in fine*, е изключение и следва да се тълкува и прилага ограничително. Характерът на това изключение задължава Народното събрание да се възползва от него само когато са налице достатъчно сериозни и основателни причини. Противното би означавало да се обезсмисли принципът на съдебното обжалване на административните актове."

Това правило важи и за т.нар. вътрешноведомствени, служебни актове, както са квалифицирани актовете по чл. 71, ал. 1 ДПК в становищата на министъра на финансите и министъра на правосъдието. Преценката за конституционност на закони, с които се изключват от кръга на обжалваемите актове т.нар. вътрешнослужебни административни актове, също се подчинява на принципите, установени с цитираното Решение №18 от 14 ноември 1997 г. по к.д.№12/97 г. В друго свое решение (Решение №21 от 26 октомври 1995 г. по к.д.№18/95 г. – ДВ, бр. 99 от 1995 г.) Конституционният съд изрично е посочил, че квалификацията на акта "може да има само спомагателен характер... Решаващ е правният ефект на административния акт – дали засяга субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица". Следователно, дори да се приеме, че актовете по чл. 71, ал. 1 ДПК са вътрешноведомствени, служебни актове, то изключването им от кръга на обжалваемите актове може да стане само при наличието на такива конституционни основания, които налагат ограничаване на конституционното право на защита.

По оспорената част от чл. 71, ал. 1 ДПК не се посочват сериозни конституционни основания, които да обосноват ограничаването на правото на защита по чл. 56 и прилагането на изключението по чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията. Ето защо искането следва да бъде уважено и обявена противоконституционността на чл. 71 ДПК

в частта му, с която е предвидено, че актовете за отлагане, спиране и възобновяване на данъчна ревизия не подлежат на обжалване.

По чл. 118, ал. 2

Искането е основателно. Конституционният съд е длъжен да отстоява принципната позиция, че правото на обжалване "на всички административни актове" (чл. 120, ал. 2 от Конституцията) е основно конституционно право, неразривна част от правото на защита – чл. 56 от Конституцията. Ефективното упражняване на това право е елемент от нормалното функциониране на съвременната правова държава – чл. 4 от Конституцията. Същевременно това право трябва да бъде разглеждано и в тясна връзка с правото на достъп на лицата (данъчните субекти) до съд – чл. 56 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията. Създаването на законови условия, които затрудняват упражняването на правото на обжалване в степен до неговото осуетяване, обезсмисля конституционно признатото право на обжалване и следва да бъде обявено за противоконституционно.

С разпоредбите на чл. 110, ал. 2, чл. 118, ал. 2 и чл. 127, ал. 1, 2 и 3 ДПК се уреждат възможността и редът за спиране на принудителното изпълнение на обжалван данъчен ревизионен акт. Данъчните ревизионни актове са административни актове по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Спирането на изпълнението на обжалваните данъчни ревизионни актове е елемент от правото на защита. Безспорно, житейското многообразие предполага огромен брой случаи, когато правото на защита срещу незаконосъобразни данъчни ревизионни актове може да се осъществи както по административен, така и по съдебен ред и без спиране на изпълнението на акта. Ето защо спирането на изпълнението на обжалваните актове е една позволена от Конституцията възможност, установена в интерес на данъчните субекти и законово уредена в чл. 110, ал. 2 *in fine* ДПК. Следователно поначало не противоречи на Конституцията и правото на законодателя да установява определени условия за спиране на изпълнението на данъчния ревизионен акт.

От друга страна, следва да се подчертае, че правото на защита не е абстрактно конституционно право. Конституционно задължение на законодателя е да създаде необходимите условия за ефективното осъществяване на това право. Той не може да лишава гражданите и юридическите лица от конституционно допустими възможности чрез подмяната на тези възможности с абсолютни условия. Основно конституционно право на данъчните субекти е правото им да обжалват неправилните (незаконосъобразни) актове. Тяхната неправилност може да се изразява например в определянето на данъчно задължение, което по своя размер е икономически (стопански) непоносимо за данъчния субект. В случаите на непоносимо по размер данъчно задължение, изискването за обезпечение в пълния му размер, каквото установява чл. 118, ал. 2 ДПК като абсолютно условие за спирането на принудителното изпълнение, е логически и правен абсурд, който обезсмисля правото на защита. При обжалване по административен ред абсолютният характер на това изискване лишава съответния данъчен директор от възможността по своя преценка да постанови законосъобразно спиране и когато с оглед на конкретния случай е достатъчно по-малко обезпечение. Същото важи и за окръжния съд, пред когото се обжалва актът – чл. 127, ал. 2 ДПК.

Същевременно, абсолютно определеният в чл. 118, ал. 2 ДПК размер на обезпечението не е решаващ за защитата на държавния интерес в този случай. Решаваща е преценката на съответния орган (съответния данъчен директор или окръжен съд), който може да откаже спиране на изпълнението, дори когато обезпечението е в размер на главницата и лихвите.

По мое мнение, в този случай справедливо равновесие между целите на правото на защита на данъчните субекти и защитата на държавния интерес в този случай може да

бъде постигнато, ако се обяви за противоконституционен чл. 118, ал. 2 ДПК в частта "в размер на главницата и лихвите" и искането бъде отхвърлено в останалата му част.

Особено мнение на съдията Александър Арабаджиев

Подписал съм с особено мнение Решение №2 от 30 март 2000 г. по к.д.№2/2000 г. в частта, в която е отхвърлено искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 71 и чл. 118, ал. 2 от Данъчния процесуален кодекс (ДПК) по следните съображения:

1. Разпоредбата на чл. 71 ДПК изключва от обжалване актовете и отказите на данъчните органи за възлагане, отлагане, спиране и възобновяване на данъчна ревизия. Предмет на делото е частта от разпоредбата, с която е предвидено, че актовете за отлагане, спиране и възобновяване на данъчна ревизия не подлежат на обжалване.

Позоваването на чл. 120, ал. 2 *in fine* в случая, за да се обоснове изключването от кръга на съдебното обжалване на посочените актове, не е убедително. Актовете за отлагане, спиране и възобновяване на данъчната ревизия нямат "по-маловажен" характер от тези (или този), с които/който данъчната ревизия се възлага, т.е. определя се дали и кога да има данъчна ревизия. Съображенията,

свързани с внезапност на данъчния контрол и осъществяването му при условията на изненада (за каквито се приема, че могат да бъдат открити в съдържанието на чл. 69 ДПК), не важат в случаите на отлагане, спиране и възобновяване на данъчната ревизия. Още по-малко относимо е основното съображение, отбелязано като приоритетно защитима конституционна ценност и като основателна причина за изключването на съдебния контрол.

Обратно, тук става дума за започнала, но незавършила данъчна ревизия. Става дума за състояние, предизвикано от органите на данъчната администрация, което поставя съответния данъчен субект в положение на несигурност. Това положение не може да се прекъсва и възобновява по безконтролната преценка на органите на данъчната администрация, защото, ако това се допусне, се създават предпоставки за произвол. Срещу него данъчните субекти трябва да имат право на защита. Общото им конституционно право на защита (чл. 56 от Конституцията) може да се реализира чрез обжалването на съдебните актове.

Ето защо не са налице въобще сериозни и основателни причини, които да дадат основание на законодателя да се възползва от изключението, установено в чл. 120, ал. 2 *in fine*.

Щом е така, върху законодателя тежи задължението да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните конституционни права, както Конституционният съд е отбелязал в Решение №18 от 14 ноември 1997 г. по к.д.№12/1997 г. (ДВ, бр.110 от 1997 г.). А относно това, как трябва да се схваща съдебното обжалване, т.е. и като осигуряващо достъпа до съд с цел защита на накърнени права и интереси и с оглед и на чл. 56 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията, изцяло се позовавам на особеното мнение, с което съм подписал Решение №4 от 1 април 1999 г. по к.д.№31/1998 г. (РОКС 1999, с.87 и сл.)

2. По отношение на чл. 118, ал. 2 ДПК особеното мнение се отнася до частта от разпоредбата, изразена с думите "в размер на главницата и лихвите". Този израз отразява "мярата", която се явява надхвърлена при определяне на условията за спиране на данъчния ревизионен акт по искане на данъчния субект.

Тези условия, съответно тяхната тежест, пряко въздействат върху възможността да се упражни правото на обжалване и въобще защитата срещу данъчния ревизионен акт, който е вид административен акт.

Предвиждането и на условие, което в отделни случаи може да се окаже непосилно за данъчния субект (предвид евентуалния размер на главницата и лихвата на данъчното задължение), е равнозначно на въвеждането на едно абсолютно условие. Като такова то се явява всъщност пречка за реално (ефективно) упражняване на правото на защита. Отпадането му чрез обявяването му за противоконституционно не застрашава интереса от съвременното събиране на съответните вземания. Колкото и да е важен този интерес, неговото удовлетворяване не може да има за резултат накърняването на основни конституционни права. Баланс между двата интереса може да бъде постигнат и без да се изисква обезпечение в предвидения абсолютен размер.

РЕШЕНИЕ №4/2001 г. по к.д. №15/2000 г.¹⁰

По искането за противоконституционност и несъответствие с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи на чл. 47, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България не е формирано необходимото мнозинство, поради което не са изложени общи мотиви.

Делото е образувано по искане на: 55 народни представители от XXXVIII Народно събрание

Иска се: да бъде обявена за противоконституционна нормата на чл. 47, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ), както и за несъответствието с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Мотиви:

При гласуването дали чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ противоречи на Конституцията и дали същият текст е съобразен с Конвенцията не се получи мнозинство на гласовете, поради което исканията на народните представители трябва да бъдат отхвърлени. Липсата на болшинство за една от двете тези възпрепятства съда да изготви общи мотиви, поради което становищата на двете групи се излагат поотделно.

Според съдиите Хр. Данов, Г. Марков, Н. Беров, М. Златарева, В. Гоцев и Ж. Белчев исканията трябва да се отхвърлят по следните съображения:

Относно конституционносъобразността на чл. 47, ал. 1 (ЗЧРБ)

Според разпоредбата на чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ не подлежат на обжалване заповедите, с които са наложени принудителни административни мерки по Закона за чужденците в Република България, непосредствено свързани със сигурността на страната.

Въпросът за съдебния контрол върху административните актове е решен с разпоредбата на чл. 120 от Конституцията. Според ал. 2 от нея от кръга на съдебно обжалваемите административни актове се изключват “изрично посочените със закон”. В същата конституционна норма не се съдържат критерии, които да поставят под условие това правомощие на Народното събрание (Решение №18 от 1997 г. по к.д. №12 от 1997 г., обн., ДВ, бр.110 от 1997 г.).

Конституционният съд многократно е имал възможност да подчертае, че законодателят може да установи изключение от съдебния ред за обжалване на административните актове само тогава, когато това изключване не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите или когато друга по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност, трябва да бъде приоритетно

¹⁰обн. ДВ, бр.19 от 2001 г.

защитена. Такава е например сферата на националната сигурност (Решение №5 от 1997 г. по к.д.№25 от 1996 г., обн., ДВ, бр.20 от 1997 г.).

Националната сигурност е прокламирана в главата “Основни начала” на Конституцията като основна ценност (чл. 9 и чл. 24, ал. 2 от Конституцията). Едва ли има друг случай, при който да е оправдано ограничението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията в по-голяма степен от тогава, когато е непосредствено застрашена националната сигурност, която трябва да бъде приоритетно защитена.

При конкуренция между основните права на гражданите и интересите на националната сигурност Конституцията дава предимство на националната сигурност, в името на която е допуснала ограничения на лични права и свободи на гражданите. Това изрично е изразено при уредбата на правото на придвижване, местожителство и напускане на страната (чл. 35, ал. 1), на свободата на съвестта и вероизповеданията (чл. 37, ал. 2), на правото на сдружаване (чл. 44, ал. 2).

В случая е налице конфликт на интереси между лични конституционно защитени права на чужденците, които ще бъдат засегнати от необжалваемия пред съда административен акт и защитата на също така конституционно защитена ценност – националната сигурност.

При създаването на чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ парламентът е упражнил правото си по чл. 120, ал. 2 *in fine* в конституционно установените и изяснени в решенията на Конституционния съд граници. Законодателят е имал предвид изключително поверителния характер на сведенията, които са дали право да се вземе решение за прекратяване престоя на даден чужденец в страната или неговото експулсиране. Атакуваната разпоредба охранява интересите на обществото. Претенции на чужденец, който с действията си е поставил в непосредствена опасност сигурността или интересите на българската държава, не могат да бъдат поставени над националната сигурност. Освен негативните последици за страната ни това ще бъде в разрез с градацията на права и интереси, възприети от Конституцията, както е пояснено по-горе.

Това обаче не означава, че по вътрешно-административен йерархически ред засегнатият не може на основание чл. 45 и чл. 56 от Конституцията (тези разпоредби имат непосредствено действие съгласно чл. 5, ал. 2 от основния закон) да представи своите доводи пред по-горестоящия административен орган, пред когото дори да упълномощи защитник като свой представител. Това произтича от общия принцип на субординирането в областта на администрацията. Непосредствено по-горестоящите административни органи винаги могат да отменят актовете на подчинените им органи на управление по пътя на служебния вътрешноведомствен контрол и без изрична законова норма. Това е форма на защита на засегнато лице. Конституционният съд в Решение №3 от 1994 г. по по к.д.№1/94 г. обн., ДВ, бр.49/1994 г., тълкувайки правото на защита по чл.56 от Конституцията, е посочил като негови проявни форми не само обжалване пред съд, но и “жалби, устни и писмени възражения и обяснения, изслушване”.

С оглед на изложеното авторите на становището приемат, че разпоредбата на чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ защитава конституционна ценност от по-висш порядък, която стои над засегнатите лични права, поради което не е противоконституционна.

Относно съответствието на чл. 47, ал. 1 от ЗЧРБ с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи

Конвенцията и протоколите към нея установяват няколко разпоредби, свързани с правата на чужденците, “намиращи се на законно основание на територията на високодоговарящите се страни”. Самата Конвенция съдържа една разпоредба, ограничаваща тези права. Според чл. 16 “никоя от разпоредбите на чл. 10, чл. 11 и чл. 14 не може да се тълкува като създаваща препятствие високодоговарящите страни да въвеждат ограничения за политическата дейност на чужденците”.

Разпоредбата на чл. 16 от Конвенцията формулира изключение от принципа на недискриминация по чл. 14 и от принципа, че всяка високодоговаряща страна трябва да осигури на всяко лице, попадащо под юрисдикцията ѝ, основни права и свободи по Конвенцията.

Конвенцията урежда конкуренцията между правата на човека, от една страна, и интересите на националната и обществена сигурност, от друга, като поставя обществените интереси над личните права. Така същата изрично предвижда, че в интерес на националната сигурност със закон могат да се предвидят ограничения на правото на неприкосновеност на личния и семеен живот, на жилището и на тайната кореспонденция (чл. 8, т. 2), на правото на свобода да се изповядват религия или убеждения (чл. 9, т. 2), на правото на свобода на изразяване на мнения (чл. 10, т. 2), на правото на свобода на мирните събрания и на свободното сдружаване (чл. 11, т. 2).

Според чл. 45 от Конституцията гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи. Тази разпоредба има непосредствено действие съгласно чл. 5, ал. 2 от Конституцията. Ето защо заповедите по чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ могат да бъдат атакувани пред министъра на вътрешните работи или пред Министерския съвет в зависимост от това, кой е автор на заповедта. Тази възможност на засегнатите лица произтича от посочената конституционна разпоредба, която има непосредствено действие. Това становище на Конституционния съд е задължително за правоприлагащите органи по силата на чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционния съд. Оспореният чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ съответства на Конвенцията, тъй като не лишава засегнатите лица от право да атакуват акта пред по-горестоящия административен орган.

Темата за чужденците се третира в Протокол №4 и Протокол №7 към Конвенцията, ратифицирани от Република България със закон, обн., ДВ, бр.87 от 24.X.2000 г. Макар и необнародвани, протоколите доразвиват духа и тенденциите на Конвенцията.

Протокол №4 се отнася до някои права на чужденците, които не са предоставени безусловно. Член 2 от Протокол №4 предвижда две самостоятелни права: всеки, който се намира на законно основание на територията на една държава, има право на свобода на придвижване и свобода да избира местожителството си и е свободен да напусне която и да е страна. Упражняването обаче на тези права е ограничено в т. 3 от същата разпоредба с два типа ограничения. В единия тип ограничения влизат общите ограничения, изложени в чл. 8, т. 2, чл. 9, т. 2, чл. 10, т. 2 и чл. 11, т. 2 от Конвенцията, допустими, когато са предвидени в закон и необходими в едно демократично общество в интереса на националната или обществена сигурност. Вторият тип е специално ограничение по чл. 2, т. 3 от Протокол №4, което държавата може да наложи на правата на свобода на придвижване и избиране на местожителство, или на напускане пределите на всяка държава, когато това е оправдано от “обществения интерес в едно демократично общество”.

Следователно не може да се приеме, че обсъжданият чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ е в несъответствие с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, по която правата на чужденците също не са безусловно защитени.

Другото доразвитие на темата за чужденците е в Протокол №7 към Конвенцията. Протоколът в чл. 1, т. 1 визира няколко възможности на чужденеца да възразява против експулсирането му, но между тях не е посочен съдебният контрол. Предвидените форми на извънсъдебен контрол произтичат от общия принцип на субординирането в областта на администрацията, които не са изключени с чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ. Както вече се поясни, по вътрешно-административен йерархически ред и по силата на непосредствено действащия чл. 45 от Конституцията засегнатият може да представи своите доводи пред по-горестоящия административен орган. С точка 2 на чл. 1 от Протокол №7 отново

общественият ред е поставен над права на човека при определяне на времето, през което чужденецът може да възразява против експулсирането му.

Поради тези съображения съдиите, поддържащи изложеното становище, приемат, че чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ не е в несъответствие с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Според съдиите Д. Гочев, Т. Тодоров, Ст. Стоянова, Л. Нейков, Р. Янков и П. Томчева разпоредбата на чл.47, ал.1 ЗЧРБ противоречи на Конституцията и не съответства на Конвенцията по следните съображения:

Член 47, ал.1 ЗЧРБ гласи: “Не подлежат на обжалване заповедите по този раздел, с които са наложени принудителни административни мерки, непосредствено свързани със сигурността на страната”.

Пет са предвидените в глава V, раздел I от закона мерки за административна принуда: отнемане на правото на пребиваване; принудително отвеждане на чужденеца до границата; експулсиране; забрана за напускане на страната; принудително настаняване в специални домове. Очевидно е, че тези мерки могат да засегнат основни конституционни права – защита срещу незаконна намеса в семейния живот – чл. 32, ал. 1 от Конституцията; свободен избор на местожителство – чл. 35; избор на професия и място на работа – чл. 48, ал. 3; право на лична свобода и неприкосновеност – чл. 30, ал. 1.

Съгласно чл. 56 от Конституцията всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси. Немислимо е това право, не само в публичната, но и в частната сфера, да бъде упражнено без предвидена ясна и опростена процедура, в която засегнатите, пред съд или друг независим орган, да могат да изложат правни доводи не само за нарушени, но и за твърдяни техни права. То е предоставено на всички граждани, включително и на чужденците, които пребивават на законно основание в страната – чл. 26, ал. 2 от Конституцията.

Правото да бъдат обжалвани административните актове, предвидено в чл. 120, ал. 2 от Конституцията, като част от общото право на защита по чл. 56 също е основно конституционно право. Казаното относно правото на защита по чл. 56 от Конституцията важи с пълна мяра и за обжалването пред съд по чл. 120, ал. 2. Нормата би имала статут на прокламация без покритие, ако правото на обжалване на административните актове неограничено, по свободно усмотрение, се дерогира от законодателната власт.

Конституционният съд в своята практика последователно е подчертавал изключителната му важност в системата от основни конституционни права: "правото на защита е основно, всеобщо, и в същото време лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право (накърнено или застрашено)...то...включва в себе си ...правото да бъде защитен всеки застрашен законен интерес" – Решение №3 от 1994 г. по по к.д.№1/94 г. (ДВ, бр.49 от 1994 г.). Съдът подчертава изрично и особеното значение на съдебната защита. Според него "В системата от правни гаранции за защита правата и законните интереси на гражданите съдебните са най-висши, защото съдът в своята дейност е независим и подчинен само на закона..." – Решение №11/98 г. по к.д.№10/98 г. (ДВ, бр.52 от 1998 г.).

Искането на народните представители се свежда до въпроса – доколко правото на защита по чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията може да бъде ограничено, за да бъде съхранена сигурността на страната.

Тази преценка обхваща съображения за законодателна целесъобразност в отделните случаи и задължително налага да се отговори, доколко определени ограничения на правото на защита са съразмерни на нуждата от ефективна охрана на нейната сигурност. Водещ е принципът на съразмерност на наложените ограничения. Той произтича от вътрешната йерархия на нормативно защитените ценности и

необходимостта от взаимното им съгласуване в една демократична и правова държава. Един от конститутивните елементи на този принцип е изискването използваното средство за защита на съответната ценност от обществен интерес в най-малка степен да ограничава правото на защита. Ограничението трябва да е разумно и не може да надвишава степента, необходима за постигането на съответната легитимна цел. Този принцип е наложен безусловно в системата на съвременна съдебна защита на основните права и е присъщ на всяка съвременна демократична правова система – чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Контролът върху прилагането му в законодателството е от изключителна компетентност на Конституционния съд.

В контекста на изложеното съдът приема, че ако целта на оспорената норма е да защити националната сигурност, прилагането на мерки за административна принуда като средство за постигането на тази цел по начин, който изключва въобще правото на защита, прави нормата противоконституционна. Нуждите на националната сигурност са защитени в достатъчна степен от възможността за незабавно изпълнение на постановените актове и от обстоятелството, че тяхното обжалване не спира изпълнението им. Ето защо пълното изключване на правото на обжалване в този случай, като лишава лицата от възможността да се защитят срещу незаконосъобразни актове на администрацията, по недопустим начин засяга основното им право по чл.56 от Конституцията. В този смисъл ограничението не е съразмерно на нуждата от защита на националната сигурност.

В писмените становища част от заинтересуваните страни се позовават на Решение №5/97 г. по к.д.№25/96 г. (ДВ, бр.20 от 1997 г.), което според тях обосновава ограничението. Те акцентират върху казаното, че могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административните 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. Такава е например сферата на националната сигурност”.

В две насоки трябва да бъде пояснено това решение. На първо място то не третира въпросите на обжалването по административен, а по съдебен ред. Административното обжалване е извън приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, който систематично е в главата за съдебната власт. То е самостоятелна възможност за защита, която, както се каза, се включва в общата уредба на чл. 56 от Конституцията.

По-важно обаче тук е друго, което трябва да се подчертае. В досегашната си практика съдът не се е произнасял в случаи на конфликт между основни права на гражданите и съображения за национална сигурност. В цитираното Решение №5/97 г. по к.д.№25/96 г. ценностите са споменати, без да са степенувани по значимост. Граматически те са разграничени изрично – или – или. Националната сигурност е посочена примерно, като частен случай, в който изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията може да бъде или да не бъде приложено, но не и отвъд конституционните граници. Основните конституционни права очертават тези граници. Позицията на съда е формулирана пределно ясно в друго решение – по к.д.№9/95 г. (ДВ, бр.59 от 1995 г.): "Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, която допуска възможността със закон да се изключват някои категории административни актове от съдебния контрол за законност, трябва да се тълкува ограничително и не обхваща тези актове, които засягат основни конституционни права".

Становището на втората група съдии е, че трябва да се настоя на тази постоянна практика. Основните конституционни права имат приоритетно значение и в случай на конфликт с ценности от обществен интерес проблемите трябва да се разрешават в съответствие с принципа на съразмерността, упоменат по-горе. Ограничаването на конституционните права е допустимо само в позволените от Конституцията граници и

до степен, която не надвишава нуждите от защита на националната сигурност в едно демократично общество.

В заключение:

Нормата на чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ отнема възможността засегнатите лица да упражнят правото си на защита, предвидено в чл. 56 от Конституцията.

Защитата по “вътрешноадминистративен и йерархически ред”, според която всеки засегнат може на основание чл. 45 и чл. 56 от Конституцията да се защити, среща елементарна юридическа преграда. Разпоредбата на чл. 20, ал. 1, т. 1 от Закона за административното производство изключва възможността да се обжалват актовете на министрите, в случая на министъра на вътрешните работи, който е овластен да издаде заповедта за експулсиране. Не може да се обжалва заповедта по чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ пред Министерския съвет с позоваване на чл. 5, ал. 2 от Конституцията. Недопустимо е в правова държава нормите, които са основание за ограничаването на правата и свободите, да не отговарят на елементарните стандарти и изисквания за качество – “достъпност и предвидимост на правото”. Член 4, ал. 2 от Конституцията изключва подобен подход към проблема.

Освен това тезата за прякото действие на Конституцията е вътрешно противоречива; ако Конституцията гарантира правото на защита, то изричното му изключване по чл. 47, ал. 1 ЗЧРБ очевидно ѝ противоречи.

В заключение по този раздел:

Извън изрично посочените случаи, прерогативите на законодателя да определя общата политика на държавата, в това число и да охранява националната сигурност, не може да се разпростира дотам, че да ограничава неотменими човешки права, едно от които е правото на защита на всеки гражданин, включително и на чужденеца.

[...]

Водим от горното и на основание чл.149, ал.1, т.2 и 4 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на 55 народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл.47, ал.1 от Закона за чужденците на Република България и за установяване несъответствието му с разпоредби на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

РЕШЕНИЕ №14/2001 г. по к.д. №7/2001 г.¹¹

Законът за изменение и допълнение на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност съответства на конституционно гарантираното право на гражданите да получават информация и конституционно установеното задължение на държавата да брани гражданите от посегателство върху тяхната чест, достойнство и добро име.

Делото е образувано по искане на: 54 народни представители от XXXVIII Народно събрание

Иска се: установяване изцяло на противоконституционността на Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до документите на бившата Държавна

¹¹обн. ДВ, бр. 52 от 2001 г.

сигурност (ЗИДЗДДБДС) (Отм.) от гледна точка на законодателния процес и от съдържателната му част

Мотиви:

[...]

Относно твърденията, че ЗИДЗДДБДС противоречи на чл. 4, ал. 2, чл. 32, ал. 2, чл. 38 и чл. 56 от Конституцията, както и на принципите, посочени в преамбюла, че основният закон брани гражданите от злепоставяне, от накърняване на тяхното име, чест и достойнство

[...]

Неоснователно е искането на молителите за установяване противоречието на закона с разпоредбата на чл. 56 от Конституцията, тъй като лицата, чиито имена са включени в доклада по чл. 3, ал. 1, т. 3, разполагат с предвидената в самия закон защита.

Тя се изразява в няколко направления:

1. Както се посочи и по-горе, установяването на принадлежност към бившата Държавна сигурност или към бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб става по безспорен начин.

В никакъв случай не се счита за установена по безспорен начин принадлежността на лицата към специалните служби само въз основа на данните в справочната картотека или в регистрационния дневник на съответната служба.

2. Правото на защита се осъществява и с участието на проверяваното лице в работата на комисията по чл. 4, ал. 1, като по този начин то може да осуети изнасянето на информацията още преди тя да бъде включена в доклада на комисията.

Съгласно чл. 5, ал. 3, т. 6 в редакцията на § 8 ЗИДЗДДБДС е предвидено в определена хипотеза, когато липсват достатъчно доказателства, лицето да може да бъде поканено от комисията по чл. 4, ал. 1 да се запознае с документите и данните и да даде собственоръчно написано обяснение.

3. Форма на защита представлява и задължението на постоянно действащата комисия да представя доклад в Народното събрание за извършената от нея дейност съгласно чл. 4, ал. 4 от закона. По този начин се осъществява парламентарен контрол върху дейността на тази комисия.

4. Проверяваното лице може да се защити и срещу самото огласяване на неверни данни.

Според разпоредбата на чл. 6г в редакцията на § 11 от закона “лицата, чиито имена са включени в доклада по чл. 3, ал. 1, т. 3 в противоречие с този закон, могат да предявят срещу комисията по чл. 4, ал. 1 иск за обезщетение по реда на Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани”, което е в съответствие с изискването на чл. 7 от Конституцията.

Твърдението на молителите, че понятието “облагодетелствани лица”, използвано в § 7, § 8, § 21 и др. от ЗИДЗДДБДС било толкова “разтегливо”, че давало възможност за субективна преценка, което би злепоставило лицата, предмет на тази преценка, е неоснователно.

В разпоредбата на чл. 5, ал. 2, т. 3 в редакцията ѝ на § 8 ЗИДЗДДБДС са изброени документите, които следва да се имат предвид при установяване качеството на “облагодетелствано лице” по смисъла на този закон.

При това тези лица, както и всички останали, както се посочи по-горе, разполагат със съдебна защита по чл. 6г в редакцията на § 11 ЗИДЗДДБДС.

Тази разпоредба не противоречи на чл. 4, ал. 2 и чл. 38 от Конституцията.

Не може да се приеме за основателно твърдението на молителите, че с § 3, с който е изменен чл. 2, § 5, с който е изменен чл. 3, ал. 1, т. 1 и § 8, с който е изменен чл. 5, ал. 2, т. 1, т. 2, т. 3 ЗИДЗДДБДС се дават произволни тълкувания на писмените доказателства и по този начин лице, което фигурира в някакви документи, може да бъде zlepоставено независимо от това, че няма доказателства за сътрудничество.

Законът за изменение и допълнение на ЗДБДС изчерпателно, подробно изброява документите, въз основа на които следва да се приеме за установено дали лицето е било щатен сътрудник, нещатен сътрудник или облагодетелствано лице и тези документи напълно съответстват на определенията, дадени в § 1 от допълнителните разпоредби на закона в редакцията на § 21 ЗИДЗДДБДС.

Законодателят дори е създал изрична защита на лицата, по отношение на които липсват достатъчно данни за установяване на тяхната принадлежност към бившата Държавна сигурност или към бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб. Тази материя е уредена в новосъздадената разпоредба на чл.5а в редакцията на § 9 от закона.

[...]

Водим от гореизложеното и на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на § 5 ЗИДЗДДБДС (обн., ДВ, бр.24 от 13.03.2001 г.), с която се изменя чл.3 от ЗДБДС в частта на ал.2, б. “е” относно текста “или срещу него има или е имало образувано и прекратено впоследствие предварително производство за такова престъпление”.

Отхвърля искането на 54 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване противоконституционността на всички останали разпоредби от ЗИДЗДДБДС.

Особено мнение на съдията Румен Янков

[...]

Нарушено е правото на защита, предвидено в чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Като начало трябва да бъде отбелязано, че правото на защита срещу честта, достойнството и доброто име на гражданите, посочено в чл.32, ал.1 от Конституцията, е превантивно. Това ще рече, че на определения като щатен или нещатен сътрудник трябва да бъде дадена възможност изначално да оспори констатациите на комисията по чл. 4, ал. 1 от закона.

Схемата за разкриване на сътрудничеството по закона за краткост може да бъде обобщена: на базата на данните от ръководителите на посочените в чл. 4д ведомства комисията по чл. 4, ал. 1 представя на комисията по чл. 4г, ал. 1 установените за всяко от визираните лица данни по чл. 5, ал. 2 или 3, а за случаите по чл. 4д, ал. 3, т. 2 и предложение за разкриване името на лицето. То е последвано от решение на комисията по чл. 4, ал. 2 за разкриване на името на щатния или нещатния сътрудник, но без негово участие и в двете фази на проверката. Наистина предвидено е едно изключение по чл. 5, ал. 3, т. 6 спрямо нещатните сътрудници, за които уличаващите данни са неубедителни, да бъдат поканени, но само доколкото са съгласни, да подпишат декларация, че са сътрудничели и да дадат писмени обяснения.

Вижда се, че в процедурата не е предвидено участие на засегнатото лице, а доколкото е предвидено, то не е да се защити, а да направи евентуално обслужващо идеята на закона самопризнание.

Правото на защита по чл. 56 от Конституцията е дефинирано многократно – наличието на ясна и опростена процедура, в която засегнатите да изложат фактически и правни доводи. Наред с него правото на защита по чл. 120, ал. 2 от Конституцията като част от общото право на защита по чл. 56 също е основно конституционно право. Ако се приеме, че актът на комисията по чл. 4г засяга и права и интереси на определените като щатни или нещатни сътрудници, противоконституционен е фактът, че не е предвидена каквато и да е защита, още повече, че няма и визирана забрана в закон. Нещо повече, не само не е предвидена защита, но е отказано каквото и да е участие и в производството по издаването на акта. В случая не могат да бъдат изтъкнати каквито и да е съображения за национална сигурност, засягане на чужди права и интереси от по-висш порядък, които да налагат ограничаването на правото на защита. Препратката в решението по настоящото дело към разпоредбата на чл. 7 от Конституцията е неубедителен аргумент, тъй като се възпроизвежда основно начало, а не конкретен път за защита.

РЕШЕНИЕ №4/2007 г. по к.д. №10/2006 г.¹²

По искането за противоконституционност на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката не е формирано необходимото мнозинство, поради което не са изложени общи мотиви. По отношение на твърдяното нарушение на чл. 56 от Конституцията е прието, че правото на защита не е нарушено с оглед на установената възможност за съдебна защита.

Делото е образувано по искане на: омбудсмана на Република България

Иска се: установяване на противоконституционност на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката (ЗЕ) с разпоредбите на чл. 19, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията.

Мотиви:

При произнасянето по искането за противоконституционност на чл. 154, ал. 1 от ЗЕ не се получи необходимото мнозинство за уважаването му, поради което то се отхвърля. Липсата на мнозинство за една от двете тези не позволи на съда да формира общи мотиви.

І. А. Според съдиите Васил Гоцев, Людмил Нейков, Владислав Славов, Евгени Танчев, Пламен Киров и Красен Стойчев

[...]

Б. Относно твърдяното противоречие с чл. 56 от Конституцията:

Правото на защита е основно право на гражданите, за да охрани техни права и законни интереси. То има всеобщ, универсален характер. Поначало текстът на чл. 56 се прилага съвместно с други норми на Конституцията и законите, но може да действа и самостоятелно, като последна защитна възможност, щом други не са предвидени. Разпоредбата задължава законодателя да предвиди процесуални норми за охрана на различни права и законови интереси. Процесуалните гаранции на тези права имат първостепенно значение, което за личността може да се окаже практически по важно от самото материално право (Решение №3/1994 г. по к.д.№1/1994 г.).

¹²обн. ДВ, бр. 27 от 2007 г.

Твърденията за противоконституционност на чл. 154, ал. 1 ЗЕ поради нарушение на чл. 56 от Конституцията, свързани с ограничаване възможността на гражданите да оспорват по съдебен ред претендираните вземания от топлопреносните предприятия, не могат да бъдат споделени. По принцип, както бе казано по-горе, не противоречи на разпоредбите на Конституцията по изключение със закон да се регламентира ограничение на някои права на граждани в защита на други конституционни ценности или при наличие на обществено значими и приоритетни цели или интереси. Тези законодателно закрепени изключения правят допустимо съществуването и на разпоредба като чл. 237 ГПК, създаваща привилегия при събиране на вземания.

От друга страна, правото на защита е основно право на гражданите и за да не бъде ограничено или нарушено, законодателят в тези случаи е регламентирал съдебна защита, уредена в чл. 244, 250 и 254 ГПК, която би могла да бъде упражнена чрез обжалване на определението за издаване на изпълнителен лист или с възражение по образуваното изпълнително производство, или по исков ред с отрицателен установителен иск. Изложеното е основание да се приеме, че с чл. 154, ал. 1 ЗЕ, не е нарушен чл. 56 от Конституцията.

[...]

II . Според съдиите Румен Янков, Лазар Груев, Емилия Друмева, Димитър Токушев и Блавест Пунев атакуваният текст от ЗЕ не противоречи на Конституцията и искането следва да се отхвърли по следните съображения:

[...]

Въпреки това правото на защита на потребителите на топлофикационни услуги е гарантирано, поради което с оспорената разпоредба не е нарушен чл. 56 от Конституцията. И по несъдебното изпълнително основание по чл. 154, ал. 1 ЗЕ на длъжника предварително е известно вземането и неговият размер. Цената на услугата се определя от регулаторния орган – ДКЕВР, чието решение подлежи на съдебен контрол. Потребената топлоенергия се измерва с топломер, а в сгради етажна собственост се разпределя по системата за дялово разпределение по правила и методика, одобрена в Наредба №2/28.05.2004 г. за топлоснабдяването. При тази система сумите за цената на ползваната топлоенергия от неизправни длъжници се събира само след изготвена и приложена изравнителна сметка. По тази сметка потребителите могат да правят рекламации в 15-дневен срок, а след начисляване на сумата от предприятието за потребената топлинна енергия – в 45-дневен срок. Тези възможности за потребителя да изрази несъгласие с представената му сметка гарантира правото му на защита по договора, въпреки облекчения ред по чл. 237, б. „к“ за събиране на дължимите от него суми.

В производството по чл. 237, б. „к“ ГПК потребителите разполагат и с възможността да възразят в срока за доброволно изпълнение, като поискат спиране на изпълнението по реда на чл. 250 ГПК, като представят убедителни писмени доказателства или внесат парична гаранция. Ако съдът спре изпълнението, кредиторът трябва да проведе положителен установителен иск за вземането си по чл. 252 ГПК, при което тежестта на доказване ще бъде върху него, а не върху длъжника, който в състезателното производство би могъл да ангажира и допълнителни доказателства. Разбира се, при отказ на съда да уважи молбата по чл. 250 ГПК, редът за защита на длъжника ще бъде отрицателният установителен иск по чл. 254 ГПК, по който той ще трябва да установи несъществуването на вземането на кредитора доставчик на топлофикационната услуга, т.е. тежестта на доказване ще бъде прехвърлена върху него. В тази връзка трябва да се отбележи, че тежестта на доказване в процеса е свързана с правилата на процедурата по съдебното разглеждане на делата, а не със същността на защитаваните права.

[...]

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и чл. 151 от Конституцията на Република България Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката (обн., ДВ, бр. 107/2003 г., доп. ДВ, бр.74/2006 г.).

РЕШЕНИЕ №5/2007 г. по к.д. №11/2006 г.¹³

Правото на защита на един правен субект не може да се противопоставя и да ограничава правата на останалите граждани или юридически лица. Във всички случаи, когато гражданите атакуват индивидуални, общи или нормативни административни актове, те трябва да докажат пред компетентния съд, че е налице засягане на техни права или законни интереси.

Делото е образувано по искане на: омбудсмана на Република България

Иска се: установяване на противоконституционността на разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) поради несъответствието им с чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Твърди се, че оспорените разпоредби са в противоречие с основното право на защита, прокламирано в чл. 56 от Конституцията, и правото на всеки гражданин и юридическо лице да обжалва административните актове, уредено в чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Мотиви:

1. По конституционносъобразността на разпоредбата на чл. 143, ал.4 АПК

[...]

Конституционният съд намира, че приведените аргументи в подкрепа на искането от страна на омбудсмана и някои от страните не обосновават неконституционността на атакуваната разпоредба на АПК.

От принципа на правовата държава, провъзгласен в чл. 4, ал. 1 на Конституцията, наистина произтича изискването държавните органи да издават законосъобразни актове. Извън всяко съмнение е, че освен предназначението на гаранция при нарушени права, правото на защита изпълнява функцията и на средство за контрол за законосъобразност на административните актове. От тези безспорни предпоставки обаче не произтича заключението, че безплатното производство е гаранция за правото на защита и за правовата държава така, както те са уредени в чл. 4, ал. 1 и чл. 56 на Конституцията. Неравнопоставеността на гражданина и държавата във фактически план не обуславя необходимост от въвеждане на юридическо неравенство на страните в съдебния процес. Присъщото на социалното инженерство разбиране, че фактическото неравенство би могло да се е преодолее чрез кумулиране с юридическо неравенство е илюзия. Не могат да бъдат споделени и доводите, които произтичат от ранно либералното и съвременното либертарианско схващане за антиномията на държавната власт и свободата на индивида. В съвременните условия държавната власт и свободата като система от права, законни интереси и задължения не се намира в обратна механична зависимост, присъща на

¹³обн. ДВ, бр. 35 от 2007 г.

скачените съдове във физиката. Държавната власт е ограничена от изискването за зачитане на човешките права в рамките на демократичната конституция на националната държава, от ратифицираните международни актове по правата на човека, от ценностите и императивите на наднационалния европейски конституционализъм и от демократичните стандарти и принципи на международното право. Разбира се, фактичката неравнопоставеност между индивида и държавата при административното обжалване би могла да се ограничи чрез премахване на таксите, които се дължат при подаването на жалба, а не чрез уреждане на „безплатно“ за жалбоподателя производство, чиито разноски в крайна сметка са за сметка на данъкоплатците. В случаите, когато в резултат на административното обжалване съдът установи, че актът е незаконосъобразен гражданинът или юридическото лице получава защита от съда, а разноските се поемат от органа, издал незаконосъобразния акт. Законодателят е възприел съобразно с принципа на социалната справедливост, че при отхвърляне на жалбата и признаване на административния акт за законосъобразен или отказ на жалбоподателя да продължи процеса именно той, а не държавният орган дължи разноските. В противен случай в противоречие с принципа на социалната справедливост излиза, че при всички обстоятелства, дори и при издаване на законосъобразни актове, разноските за тяхното оспорване се дължат от държавните органи. В този смисъл на освобождаването от заплащане на разноски, което привидно „гарантира“ 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. Следва също така да се има предвид, че съгласно чл. 22 от Закона за правната помощ, разноските за адвокатска защита на социално слабите се поемат от държавния бюджет.

Заслужава отбелязване, че в потвърждение на изложеното, искателят не оспорва чл. 144 АПК, който предвижда субсидиарно прилагане на ГПК, което означава равенство на страните по отношение на разноските.

Съдът счита, че с метафоричния образ, използван от омбудсмана, а именно, че изискването за заплащане на разноски при съдебното обжалване на административния акт, когато жалбата бъде отхвърлена или оттеглена и съдът установи законосъобразността на съответния административен акт, представлявала „своеобразно въвеждане на имуществен ценз“ по отношение на правото на защита, предвидено в чл. 56 на Конституцията. Известно е, че цензовете са предварителни ограничения, които стесняват кръга на субектите, носители на правата, а цензурата е предварително ограничение на права на гражданите в зависимост от насоката на тяхното упражняване. Предварителните ограничения практически замразяват или парализират осъществяването на правата. Подобен ефект по отношение на административното обжалване биха имали прекомерно високите такси, които предварително биха затруднили, а дори биха направили невъзможно обжалването на административните актове на засегнатите, а по този начин биха нарушили правото на защита, уредено в чл. 56 на Конституцията. В съответствие с Решение на Конституционния съд №4 от 18 април 2006 г. и в контекста на интегралния си характер, свободата се реализира чрез основните права, свободи и задължения на гражданите. Правата са взаимозависими и всяко от тях не може да ограничава другите. От друга страна, правата се реализират в пределите на закона. В този смисъл правото на защита на един правен субект не може да се противопоставя и да ограничава правата на останалите граждани или юридически лица.

II. По конституционността на разпоредбата на чл. 186, ал. 1 АПК

[...]

Конституционният съд счита, че във всички случаи, когато гражданите атакуват индивидуални, общи или нормативни административни актове, те трябва да докажат

пред компетентния съд, че е налице засягане на техни права или законни интереси. При това заинтересуваността следва да е правомерна, лична и обоснована. Чрез последната хипотеза в чл. 186, ал. 1 АПК, която визира потенциалната възможност от засягане на права, законни интереси или пораждање на задължения като предпоставка за обжалване, българският законодател отразява съвременните демократични стандарти в развитието на процесуалната легитимация при упражняване правото на защита, особено когато съществува заплаха за публични, колективни и частни интереси от незаконосъобразно правотворчество на администрацията.

По принцип нормативният административен акт се отнася до широк кръг от граждани, чиито законни интереси не само са засегнати, но и могат да бъдат засегнати. Затова и чл. 186, ал. 1 АПК е посочил, че право да обжалват имат и лицата, които могат да бъдат засегнати от него. Това всъщност е смисълът на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, който дава право да обжалват акта всички засегнати лица. Това означава, че засегнати по смисъла на чл. 186, ал. 1 АПК са всички граждани, до които той се разпростира. В случаите, когато нормативният административен акт регламентира положението на определен кръг физически или юридически лица, легитимирани да го обжалват са само тези, чиито права актът засяга или би могъл да засегне. Такъв е случаят, когато например един нормативен административен акт урежда статуса на тесен кръг лица, като положението само на чужденците или само на една или друга професия, или на жителите само на едно населено място.

В юриспруденцията на Европейският съд по правата на човека също се наблюдава тенденция за умерено разширяване на процесуалната легитимация, обусловена от широкото третиране на гражданина като потенциална жертва (Klass Case, 6 September, 1978, A 28).

Конституционният съд счита, че твърдението, че не е необходимо да се доказва правен интерес при обжалването на административните нормативни актове, е необосновано. Трудно би могла да бъде споделена позицията дори и при възможно най-широкото разбиране за правен интерес, което включва необходимостта от законосъобразна дейност на изпълнителната власт, той да не се обосновава при упражняване на правото на защита пред съда. Формулата за интерес по презумпция не принадлежи към световните демократични стандарти в публичното право и е чужда в същата степен, както и вината по презумпция на съвременното наказателно право. Правното понятие за интерес се различава от политическото в житейския смисъл на думата, което понякога имплицитно се извежда от вредата за противника или ползата за съюзника. Конституционният съд счита, че във всички случаи при съдебно обжалване на актове на изпълнителната власт от страна на граждани и юридически лица интересът следва да се обосновава. Това произтича от изискването за правна сигурност, което е основен компонент на принципа за правовата държава (Решение №1/2005 г. по к.д.№8 от 2004 г.).

Конституционният съд приема, че активна легитимация имат всички правни субекти в случаите, когато подзаконовият акт пряко засяга права, законни интереси или създава задължения за тях. Нормата на чл. 186, ал. 1 АПК обаче предвижда и възможност за съдебно обжалване от страна на граждани и юридически лица винаги, когато административният нормативен акт може да наруши права, законни интереси или да създаде задължения за тях. В този смисъл засягането на правата не означава непременно настъпване на вреди за правните субекти като предпоставка за обжалването, а една възможност за засягане на правата. Прогресивният характер на легитимацията според чл. 186, ал. 1 АПК е възможността да се обжалват нормативните актове на администрацията не само когато са налице пряко нарушени права, но и при предстоящо засягане на права.

Легитимацията при съдебната защита на правата от страна на гражданите и юридическите лица срещу актове на изпълнителната власт, която допуска Конституцията, е максимално отворена, но не и безгранична. В това отношение законодателят се е съобразил с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от основния закон и не е предвидил *actio popularis* или възможността на всеки всякога и за всички да атакува актове на изпълнителната власт дори когато ничии права не са нарушени или потенциално застрашени. Именно възможността за въвеждане на *actio popularis* би влязла в противоречие с изискванията на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и би следвало да се обяви за противоконституционна.

В случай, че се възприеме позицията, че всеки всякога и за другите може да атакува актове на изпълнителната власт дори когато не само неговите лични, а и ничии права не са нарушени или застрашени, тогава правото на защита се отъждествява с публичната функция за контрол на законността и правозащитната дейност на държавните органи. Принципната разлика между правото на защита срещу изпълнителната власт и правозащитната дейност на овластените държавни органи се състои в това, че тези две форми за контрол на законността имат различни основания, от които произтича правно защитената възможност да се атакуват подзаконовите нормативни актове. При държавните органи защитата на законността произтича от мандата, възложен им чрез избор или назначаване, и овластяването им с правомощия в Конституцията и законите. Те защитават правата на всички, без да имат личен интерес, обусловен от нарушени или застрашени права, по силата на пълномощията си, произтичащи от политическото представителство – с други думи, от прякото или индиректно упълномощаване от суверена да бранят правата държава и демократичното управление. Правото на съдебната защита и обжалването на подзаконови административни нормативни актове за гражданите и юридическите лица възниква единствено при засягане или застрашаване на права, свободи или законни интереси, или обременяване със задължения, тъй като липсва пълномощие или мандат да бъдат защитавани правата, законните интереси, или обременяването със задължения на други граждани.

Схващането, че е възможно всеки, всякога и за всички да атакува актове на изпълнителната власт дори когато неговите права нито са засегнати, нито са застрашени, поражда редица проблеми.

Дълбоко несправедливо би било, ако тези, чиито права се регламентират в административния нормативен акт не само че се представляват, но дори не са уведомени. В условията на конституционното управление и правата държава тяхната воля безспорно би следвало да бъде зачетена. Доколкото очевидно в случая не е налице пълномощие при обжалване на акт на изпълнителната власт, който се отнася до друга група граждани, легитимацията без наличие на правен интерес би могла да постави жалбоподателя в положението на лице, което се е самоовластило. Възможно е актът на изпълнителната власт, който страда от определен порок, да засяга права на едни и да облагодетелства други правни субекти, различни от жалбоподателя, или да създава благоприятни последици за едни и в същото време да нарушава или застрашава правата на други граждани или юридически лица. Ако физическо или юридическо лице би могло да сезира съда, без да доказва интерес или ако, както твърди омбудсманът, достатъчно основание за легитимацията е защитата на законността и правата държава, тогава то би могло да засегне права на граждани или юридически лица. Възможно е актът на изпълнителната власт да облагодетелства правата на настоящите поколения граждани и функциониращите юридически лица, но за сметка на интересите на следващите поколения граждани и бъдещите юридически лица, които предстои да възникнат. Легитимацията, без да се обосновава правен интерес и без нарушаване или застрашаване

на лични права на жалбоподателя, би могла да има нежелан ефект по отношение на различни правни субекти – български граждани, чужденци с различен правен статус, от една страна, на българските и чуждестранните юридически лица, от друга.

Искането на омбудсмана гражданите да не обосновават интерес при съдебно обжалване на подзаконови актове, издадени в противоречие със закона, би свело правото на защита само до публична функция или дейност по упражняване на надзор за законност на администрацията.

Конституционният съд не споделя съображенията, че процесуалната легитимация на правото на защита срещу незаконосъобразен подзаконов акт произтича автоматично от принципа за народния суверенитет, както това се поддържа в искането и в някои от становищата на страните. Правото на защита не е публична функция, а процесуалната легитимация не е институт на пряката демокрация, чрез която се упражнява народният суверенитет. Нещо повече, в световната практика няма прецедент на поставяне на действието на нормативни актове на изпълнителната власт в зависимост от пряко народовластие, което в сферата на нормотворчеството визира актове на централното или местните представителни събрания. Така в някои кантони на Швейцария съществува институтът на народното вето по отношение на конституционните и обикновените закони. Конституцията на Франция от 1793 г. в своя чл. 59, като предвижда, че първичните събрания в избирателните райони се произнасят върху законопроектите в 40-дневен срок от изпращането им, създава вето на избирателите върху упражняването на право на законодателна инициатива в парламента. В този смисъл народното вето, доколкото съществува в системата на разделение на властите, е свързано със законодателството, докато правото на съдебна защита дори при колективни иски по отношение на подзаконовото правотворчество на изпълнителната власт не е своеобразно повторение на народно вето, чрез което би могъл да се изразява народният суверенитет. За разлика от държавните органи гражданите са носители на права, а не титуляри на правомощия, чрез които се реализира държавната власт. В случаите, когато се упражнява пряко, народният суверенитет е неделим между отделните граждани също както публичната собственост не поражда отношения на съсобственици между тях. Подобно изискване за правото на защита не съществува – не е необходимо всички, чиито права са засегнати, едновременно да го упражнят, за да породи то правния си ефект.

При разширяването на процесуалната легитимация следва да се отчитат и други изисквания на правовата държава. Колкото и широки да са пределите на правото на защита, то трябва да съхранява баланса с останалите права на гражданина, от една страна, и с правата на всички други граждани, от друга. Неограничеността на обжалването на подзаконовите административни нормативни актове може да създаде несигурност, напрежение в правната сфера на другите граждани.

По изложените съображения оспорените разпоредби от АПК не противоречат на основния закон.

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционността на разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс, обн., ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г.

Правото на защита, прогласено от чл. 56 от Конституцията, има широко съдържание, но преди всичко предполага задължение на държавата да обезпечи ефективна възможност за защита на нарушените или застрашени права пред съдебните или административните органи. Такова право на защита в случая държавата в лицето на законодателя с разпоредбите на чл. 244, 250 и 254 от Гражданския процесуален кодекс е осигурила.

Делото е образувано по искане на: омбудсмана на Република България

Иска се: установяване на противоконституционност на членове 107, 154 и 184 от Закона за енергетиката (ЗЕ), с които върху потребителя се прехвърля тежестта на доказване при оспорване дължимостта на претендираните от съответните дружества вземания за топлинна енергия, доставена или пренесена електрическа енергия и природен газ.

Мотиви:

По отношение на твърдяното противоречие с чл. 56 от Конституцията

Конституционният съд единодушно приема за неоснователно твърдението на искателя за наличието на противоречие на атакуваните разпоредби с чл. 56 от Конституцията по следните съображения:

Правото на защита, прогласено от чл. 56 от Конституцията, е едно от основните конституционни права, което има особено голямо значение в правовата държава. То има широко съдържание, но преди всичко предполага задължение на държавата да обезпечи ефективна възможност за защита на нарушените или застрашени права пред съдебните или административните органи. Такова право на защита в случая държавата в лицето на законодателя е осигурила. С разпоредбите на чл. 244, чл. 250 и чл. 254 ГПК е дадена възможност, макар и с прехвърляне на тежестта на доказване, по съдебен ред да бъде упражнено това право съответно чрез обжалване на определението за издаване на изпълнителен лист или с възражение по образуваното изпълнително производство, или по исков ред с отрицателен установителен иск. Ето защо релевираното противоречие на атакуваните законови разпоредби с посочения текст на Конституцията, както вече се посочи, съдът намира за неоснователно.

[...]

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 22, ал. 2 от Правилника за организация на дейността на Конституционния съд Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отменя Определение №5 от 9 октомври 2007 г. по к.д. №6/2007 г. в частта, в която е допуснато за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност изцяло на чл. 107 и чл. 184 от Закона за енергетиката.

Допуска за разглеждане по същество искането само относно:

– чл. 107 и чл. 184 в частта им досежно думите “крайните снабдители”.

В останалата му част отхвърля искането и прекратява производството по делото.

¹⁴обн. ДВ, бр. 1 от 2008 г.

Отхвърля допуснатото за разглеждане по същество искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 107 и чл. 184 в частта им относно думите “крайните снабдители“ от Закона за енергетиката (ДВ, бр.107/2003 г., редакция ДВ, бр. 74/2006 г.).

РЕШЕНИЕ №1/2008 г. по к.д. №10/2007 г.¹⁵

Правото на защита е основно право на гражданите, за да охрани техни права и интереси. То има универсален характер. Поначало разпоредбата на чл. 56 се прилага съвместно с други норми на Конституцията и законите, но може да действа и самостоятелно.

Делото е образувано по искане на: 53 народни представители от 40-ото Народно събрание

Иска се: установяване противоконституционност на чл. 3, ал. 2 от Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС), относно изреча „както и упражняването на свободна професия, включително на частен съдебен изпълнител и нотариус“

Мотиви:

[...]

2. По съществуващото искането

[...]

Развитите в искането съображения за противоречие на атакувания текст от ЗДДС с чл. 56 от Конституцията относно нарушено право на защита и затруднен достъп до правосъдие имат икономически характер. Правото на защита е основно право на гражданите, за да охрани техни права и интереси. То има универсален характер. Поначало разпоредбата на чл. 56 се прилага съвместно с други норми на Конституцията и законите, но може да действа и самостоятелно. Текстът създава задължения, особено за процесуалните гаранции на това право, които са изпълнени от законодателя с приемането на ГПК, на Административнопроцесуалния кодекс, на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и на други закони. Изложените от народните представители аргументи за противоконституционност от икономическо естество не могат да бъдат споделени. По отношение на нотариалната дейност увеличаването или намаляването на нотариалните такси е в прерогативите на държавата и тя определя размера им, независимо дали дейността ще бъде обложена или не с косвен данък. Прямо взискателите по изпълнителните производства важат съображенията за право на избор при образуване на изпълнителното производство, развити по-горе в решението. Не следва да се пропуска и обстоятелството, че поначало разносните за производството се възстановяват на взискателя и обременяват длъжника по изпълнението. При адвокатурата икономическите аргументи за правото на защита на гражданите не са основателни поради освобождаването на процесуалното представителство по чл. 44, ал. 1, т. 5 от ЗДДС и заради наличието на правна уредба за безплатна правна помощ по Закона за правната помощ.

За противоречие с чл. 134 от Конституцията в допълнението към искането на народните представители е посочено, че адвокатурата не извършва независима икономическа дейност и не създава добавена стойност, за да бъде в обсега на ЗДДС.

¹⁵обн. ДВ, бр. 27 от 2008 г.

Адвокатурата има конституционно закрепено задължение да подпомага гражданите и юридическите лица при защита на техните права и законни интереси. Тя е свободна, независима и самоуправляваща се организация и дейността ѝ се урежда със закон. Очевидно държавата отчита спецификата в дейността на адвокатурата и част от дейността ѝ, свързана с процесуалното представителство на физически лица, е определена като освободена сделка. Разбира се, посоченият конституционен статус на адвокатурата не е основание за ограничаване на изключителните правомощия на НС по своя преценка, без да засяга основни начала или принципи на основния закон, да третира адвокатите или техните професионални формирования като субекти на данъчни задължения.

Наведените в искането съображения за противоречие с чл. 6 от ЕКПЧ, свързани с дейността на частните съдебни изпълнители, са обсъдени по-горе и са неоснователни, но поначало не са основание за противоконституционност на закон. По делото не е направено искане за произнасяне за съответствие на атакувания текст от ЗДДС с международен акт (чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията).

Предвид гореизложеното Съдът счита, че искането за обявяване на чл. 3, ал. 2 от ЗДДС за противоконституционен в частта му „както и упражняването на свободна професия, включително на частен съдебен изпълнител и нотариус“ е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на 53 народни представители от 40-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 3, ал. 2 от Закона за данък върху добавената стойност (обн., ДВ, бр. 63/2006 г. с изменения) в частта му „както и упражняването на свободна професия, включително на частен съдебен изпълнител и нотариус“.

РЕШЕНИЕ №6/2010 г. по к.д. №16/2009 г.¹⁶

Конституционният съд не приема твърдението, че когато се отмени гаранционна норма на основно право, се засяга самото право, защото това може да стане само ако въздействието на гаранционната правна норма може да доведе до засягане на основното право в степен то да се превърне в декларативно. Отмяната на чл. 44, ал. 1, т. 5 от Закона за данък върху добавената стойност намира компенсационни правни средства, които заедно с другите по вид гаранции правят упражняването на правото на защита реално осъществимо, независимо от икономическия статус на носителя на право на защита.

Делото е образувано по искане на: президента на Република България

Иска се: установяване на противоконституционност на § 12 от Закона за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност (ЗИД на ЗДДС), с който отпада като освободена доставка процесуалното представителство, с което се упражнява право на защита на физическите лица в досъдебни, съдебни, административни и арбитражни производства, като се твърди несъответствие с чл. 56,

¹⁶обн. ДВ, бр. 35 от 2010 г.

чл. 30, ал. 4 и чл. 122, ал. 1, както и с чл. 6, ал. 2 от Конституцията. В искането е изразено съмнение за противоречие на процесната правна норма с чл. 60, ал. 1 от Конституцията, нормираща задължението на гражданите да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.

Мотиви:

1. По установяване на противоконституционност на §12 от Закона за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност (обн., ДВ, бр. 95 от 2009 г.) с чл. 56 от Конституцията.

Законът за данък върху добавената стойност (ДВ, бр. 63 от 2006 г., с изменения и допълнения) основно се придържа към уредбата на данък добавена стойност в Директива 2006/112/ЕС по отношение на обектите, на данъчно задължените лица, на легалното определение на независима икономическа дейност и др.

Точка 5 на чл. 44, ал. 1 ЗДДС е включена с изменение на ЗДДС, в сила от 19.12.2007 г. (обн., ДВ, бр. 108 от 2007 г.). С нея процесуалното представителство се определя като освободена от ДДС доставка.

В самия текст на посочената т. 5 на чл. 44, ал. 1 ЗДДС се определя, че чрез процесуалното представителство се осъществява право на защита.

Конституционният съд е имал повод да изясни същността и правната характеристика на правото на защита.

Така в Решение №15 от 1993 г. по к. д. №17 от 1993 г. (обн., ДВ, бр. 88 от 1993 г.; попр., бр. 89 от 1993 г.) се приема, че "разпоредбата на чл. 56 установява правото на защита като основно право, което е универсално. Негова проявна форма са правото на адвокатска защита на задържания или обвиняемия по чл. 30, ал. 3 или правото на защита във всички стадии на процеса по чл. 122, ал. 1, но то не се изчерпва с тях. Както личи от изр. 2 на чл. 56, правото на защита, включително и чрез съдействието на защитник, може да се реализира пред всички държавни учреждения, а не се ограничава в рамките на съдебния процес". В същото се отбелязва, че "това основно право е предоставено на всеки гражданин, за да защити нарушени или застрашени права или законни интереси. Следователно то се осъществява не само за себе си, а като средство, което съдейства за реализирането на други права или законни интереси".

В Решение №1 от 2008 г. по к. д. №10 от 2007 г. (обн., ДВ, бр. 27 от 2008 г.) също е прието, че "правото на защита е основно право на гражданите, за да охранява техни права и интереси. То има универсален характер. Поначало разпоредбата на чл. 56 се прилага съвместно с други норми на Конституцията и законите, но може да действа и самостоятелно. Текстът създава задължения, особено за процесуалните гаранции на това право, които са изпълнени от законодателя с приемането на ГПК, на Административнопроцесуалния кодекс, на Данъчно–осигурителния процесуален кодекс и на други закони".

Както в посочените решения, така и в правната доктрина (Н. Неновски, Право на защита по чл. 56 от Конституцията, Правна мисъл, 1994, кн. 1, с. 15; Е. Друмева. Конституционно право, Сиела, С. 2008, с. 782; Конституция на Република България – коментар, Сиела, 1999 – колектив и др.) се изследва правната същност на конституционното право на защита. То е основно, универсално право с процесуален характер. Неговата особеност е 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. В противен случай правото на защита би останало само декларирано. Уреждайки в чл. 30, ал. 4 правото на адвокатска защита от момента на задържането на гражданина или на привличането му като обвиняем и в чл.

122, ал. 1 – право на защита във всички стадии на процеса, конституционният законодател определя с най-висша степен на юридическа сила проявлението на правото на защита. Тези конкретни права също се нуждаят от обезпечаване с гаранции, които са различни по вид гаранции и на самото право на защита. С приемането на процесуалните закони, на Закона за адвокатурата (обн., ДВ, бр. 55 от 2004 г., с изменения и допълнения), Закона за правна помощ (обн., ДВ, бр. 79 от 2005 г.) и много други правни актове се очертава широк кръг от правни гаранции на правото на защита. Така обезпечено, то ще остане незасегнато от някои промени в правната уредба.

Приемането на ЗИД на ЗДДС (ДВ, бр. 95 от 2009 г.), в т.ч. отмяната на чл. 44, ал. 1, т. 5 с § 12, е в правомощието на Народното събрание на основание чл. 84, т. 3 от Конституцията. То представлява отмяна на едно данъчно облекчение, а съгласно чл. 60, ал. 2 от Конституцията "данъчни облекчения и утежнения могат да се установят само със закон". Установяването включва не само първоначалното създаване на правни норми, но и тяхното изменение и отмяна. Следователно приетата отмяна на чл. 44, ал. 1, т. 5 ЗДДС е в компетентността на Народното събрание и отразява политическа и икономическа целесъобразност. Тази целесъобразност не може да бъде предмет на обсъждане и решение на Конституционния съд. Съдът може да прецени единствено дали отмяната на данъчното облекчение за процесуалното представителство накърнява границите на основните правни начала, стоящи в основата на правовата държава.

Отпадане на процесуалното представителство като данъчно освободено въвежда задължение за адвокатите с определен в закона реализиран оборот и за физическите лица, ползващи процесуалното представителство от тях. Съдът не приема твърдението, че когато се отмени гаранционна норма на основно право, се засяга самото право, защото това може да стане само ако въздействието на гаранционната правна норма може да доведе до засягане на основното право в степен то да се превърне в декларативно. В случая законодателят е предвидил множество правни гаранции – правна помощ, безвъзмездно процесуално представителство, процесуални права и задължения, възможности за извънсъдебно и извънарбитражно решаване на спора и др. Отмяната на чл. 44, ал. 1, т. 5 ЗДДС намира компенсационни правни средства, които заедно с другите по вид гаранции правят упражняването на правото на защита реално осъществимо, независимо от икономическия статус на носителя на право на защита. Затова не може да се приеме твърдението, че правото на защита е ограничено извън допустимите от Конституцията граници и че това накърнява основни принципи на правовата държава.

В искането на президента не се обсъжда съобразяването на § 12 от ЗИД на ЗДДС с общностното право. Както беше посочено, то се засяга в някои от становищата на заинтересованите страни в две насоки – от една страна, че България е длъжна да транспонира в законодателството си Директива 2006/112/ЕС относно облагане с ДДС на процесуалното представителство, и от друга, че България няма такова задължение, тъй като то не е било облагаема услуга към датата на присъединяването ѝ към Европейския съюз. Има становище, в което се твърди, че Директива 2006/112/ЕС няма върховенство спрямо Конституцията на Република България и се поддържа тезата, че адвокатската дейност не може да се приравнява на независима икономическа дейност. В дискусиата при приемане на проекта на ЗИД на ЗДДС през 2009 г. от Народното събрание задължението на България за приложение на общностното право е обсъждано главно поради възможността за процедура от страна на Европейската комисия срещу България за изпълнение на задължения и последващи санкции.

За пълнота по обсъждания въпрос Съдът ще посочи основните положения на общностното право във връзка с облагането с ДДС на процесуалното представителство, упражнявано от адвокати.

Изграждането на общата система на ДДС в рамките на Европейския съюз е необходимо преди всичко за осигуряване на свободно движение на стоки и услуги. Хармонизацията не изисква унифициране на данъчните системи, но различията не трябва да влияят негативно. Същинският процес на хармонизирането на данъчните закони започва след приемането на Шеста директива на Съвета 77/388/ЕИО от 17.05.1977 г. Текстовете на Шеста директива, както и издадените за нейното допълнение и изменение близо четиридесет директиви, са инкорпорирани в Директива 2006/112/ЕС за обща система на ДДС (обн., бр. 347 на Официален вестник от 11.12.2006 г.), в сила от 1.01.2007 г.

След влизане в сила на Директива 2006/112/ЕС с чл. 371 се дава право на страните, които са били членки на Общността към 1.01.1978 г., да продължат да освобождават сделките, изброени в Анекс Х, част Б на Директивата. В т. 2 е включена доставка на услуги от ... "свободни професии". За държавите членки, които са се присъединили към Общността след тази дата, разпоредбите на чл. 375 – 390 на Директивата дават изрични дерогации, в т.ч. за освобождаване на услугите, доставяни от лица със свободни професии. Приложението на специалните режими ще бъде до приемане на общи правила, което означава, че и двата вида дерогации са срочни. България не е поискала и затова няма дерогация относно облагане в преходния период при подписване на Договора за присъединяване към ЕС. България не е поискала дерогация за услуги, предоставяни от адвокати за процесуално представителство за защита на физически лица в досъдебни, съдебни, административни и арбитражни производства и в по-късен момент по реда на чл. 395 от Директивата.

Затова е безпредметно обсъждането на въпроса, дали България може да се позовава на обстоятелството, че процесуалното представителство не е облагано с ДДС към момента на присъединяване към ЕС. И въпросът за поискване на дерогация от втория вид е въпрос на политическа и икономическа целесъобразност. Същественото е, че при липса на дерогация България е задължена да обложи с данък добавена стойност процесуалното представителство.

Като основава становището си на основния аргумент, че § 12 от ЗИД на ЗДДС е приет по конституционно предвидения ред и отразява политическа и икономическа целесъобразност, че не засяга правото на защита извън допустимите от Конституцията граници, определени от основните принципи на правовата държава, Конституционният съд приема, че § 12 от ЗИД на ЗДДС не противоречи на чл. 56 от Конституцията.

II. По установяване на противоконституционност на § 12 от Закона за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност (2009 г.) на чл. 30, ал. 4 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията.

Член 30, ал. 4 от Конституцията, според който "всеки има право на адвокатска защита от момента на задържането му или на привличането му като обвиняем", и чл. 122, ал. 1 от Конституцията, установяващ, че "гражданите и юридическите лица имат право на защита във всички стадии на процеса", са конкретни проявни форми на правото на защита по чл. 56, изр. първо от Конституцията.

Твърдяното противоречие на § 12 от ЗИД на ЗДДС с чл. 30, ал. 4 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията се обосновава в искането на връзката им с чл. 56 от Конституцията. При положение, че не се установи противоконституционност на процесната правна норма с основното, универсално право на защита, по същите съображения съдът приема, че не е налице противоконституционност с норми, уреждащи конкретни проявления на същото право – правото на защита по чл. 56.

[...]

Въз основа на изложените аргументи в мотивите и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционния съд Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 12 от Закона за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност, приет на 25.11.2009 г., обн., ДВ, бр. 95 от 1.10.2009 г., с който се отменя чл. 44, ал. 1, т. 5 от Закона за данък върху добавената стойност.

РЕШЕНИЕ № 10/2010 г. по к.д. № 10/2010 г.¹⁷

Встъпването на служебно назначения резервен защитник в пълните права на защитника не уврежда, а обслужва правата и законните интереси на обвиняемия. Когато упълномощеният защитник не се яви пред съответния орган на наказателния процес без уважителна причина, замяната му с правно компетентен и запознат с делото служебно назначен защитник, какъвто по принцип би следвало да бъде и резервният защитник, съставлява пропорционална, правно обоснована мярка.

Делото е образувано по искане на: президента на Република България, Към него е присъединено за съвместно разглеждане и решаване к.д №11/2010 г., образувано по искане на шестдесет народни представители от 41-ото Народно събрание.

Иска се: Установяване на противоконституционност на §8, т. 2 и т. 3 и 167; 22, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Наказателнопроцесуалния кодекс относно институтите на „резервния защитник“ и „защитения свидетел“, както и относно отмяната на правото на обвиняемия да иска разглеждане на делото в съда.

Мотиви:

1. По твърденията за противоконституционност и несъответствие с международните договори на чл. 94, ал. 4, 5 и 6 от НПК:

1а. За съдържанието на института „резервен защитник“.

Институтът „резервен защитник“ е нов за българското наказателно–процесуално право. Създаден е чрез промени в чл. 94 от НПК – изменение на алинея 4 и въвеждане на нови алинеи 5 и 6.

Разпоредбата на чл. 94, ал. 4 урежда предпоставките и реда за назначаване на резервен защитник на обвиняемия. С оглед на фазата, в която се намира наказателният процес, резервният защитник се назначава от органа по процесуално ръководство – прокурора или съда, при спазване на изискванията на Закона за правната помощ (ЗПП). Задължителните условия за провеждане на процедурата са две: делото да е за тежко престъпление по смисъла на чл. 93, т. 7 от Наказателния кодекс и назначението да е от “изключително значение” за провеждане на наказателното производство в разумен срок. Компетентният орган може да предприеме действия, насочени към назначаване на резервен защитник, независимо че обвиняемият е упълномощил избран от него защитник. Резервен защитник може да бъде назначен и когато първоначално

¹⁷ обн. ДВ, бр. 80 от 2010 г.

обвиняемият е предпочел да се защитава сам, но съществува възможност впоследствие да създаде предпоставки за задължително назначаване на служебен защитник – например, ако допълнително пожелае да има такъв при условията на чл. 94, ал. 1, т. 9 от НПК или оттегли заявлението си по чл. 94, ал. 2 от НПК.

Съгласно новата алинея 5, ако са налице условията по алинея 4, служебният защитник, назначен в хипотезите на задължително участие на защитник по чл. 94, ал. 1 от НПК, без да е необходимо преназначаване се трансформира в резервен защитник, когато обвиняемият упълномощи друг защитник или предпочитайки да се защитава сам, се откаже от защитник (упълномощен или служебен) в хипотезата на чл. 96, ал. 1 от НПК.

Новата алинея 6 на чл. 94 от НПК установява правния статус на резервния защитник. Когато обвиняемият разполага с упълномощен от него защитник или се защитава сам в случай, че по закон отказът от защитник е допустим, правата на резервния защитник са ограничени – да се запознава с делото, да прави необходимите извлечения и да присъства на процесуалните действия с участието на обвиняемия. Резервният защитник може да встъпи в останалите права на защитника по чл. 99, ал. 1 от НПК само в два случая – по искане или със съгласието на нуждаещия се от правна помощ обвиняем или въпреки несъгласието на обвиняемия, когато защитата е задължителна и упълномощеният защитник, редовно призован, не се явява по неуважителни причини.

1б. За изискванията на Конституцията и международните договори, по които България е страна, относно обезпечаване на правото на обвиняемия да ползва защитник.

Оспорването на института „резервен защитник” по съществото си се основава на тезата за накърняване на правото на защита на лицето, срещу което е повдигнато обвинение за извършено престъпление. Обвиняемият (подсъдимият), макар и субект на основните конституционни права, поради целите и съдържанието на наказателната репресия е принуден да търпи някои ограничения. Съгласно чл. 31, ал. 4 от Конституцията тези ограничения не могат да надхвърлят необходимото за осъществяване на правосъдието.

Поставен в особена ситуация, обвиняемият несъмнено се нуждае от помощта на квалифициран правен съветник, който по време на цялото производство да го информира за последствията от процесуалното му поведение, да спомага за установяване на всички обстоятелства, които са в негов интерес, както и за постигане на възможно най-благоприятно прилагане на закона от решаващия орган. Затова неслучайно правото на адвокатска защита от момента на задържането или привличането като обвиняем до приключване на делото е признато за основно право на гражданите от чл. 30, ал. 4 от Конституцията. На конституционно ниво са уредени и контактите между защитаващия и защитника, включително тяхната поверителност и неприкосновеност (чл. 30, ал. 5).

Универсалната гаранция за ефективното упражняване на основните конституционни права е правото на защита по чл. 56 от Конституцията. Правата и законните интереси на обвиненото в престъпление лице се обезпечават и чрез система от конституционни принципи и правила, които гарантират справедлив наказателен процес, например: самостоятелността и независимостта на съдебната власт, подчинеността ѝ само на закона, публичността на съдебния процес и т.н. Релевантни към предмета на настоящето конституционно производство са и разпоредбите на чл. 121, ал. 2 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията. От първата следва, че производството по делата трябва така да е организирано, че да осигурява установяването на истината, а от втората – че правото на защита на гражданите и юридическите лица е валидно за всички стадии на процеса. Въпреки че се отнася само за втората фаза на наказателното производство, от значение е и нормата на чл. 121, ал. 1 от Конституцията, съгласно която съдилищата осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес. Посочената

разпоредба е конкретно проявление на принципа на равенството на гражданите пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Решаването на конституционния спор трябва да отчита и позволените рамки, в които следва да се осъществяват основните права на гражданите. Съгласно чл. 57, ал. 2 от Конституцията “не се допуска злоупотребата с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други”. В тази връзка следва да се прилага методът на балансиране на правата, трайно залегнал в досегашната практика на Конституционния съд. Международните договори (чл. 17 от КЗПЧОС и чл. 5, т. 1 от МПГПП) също не допускат злоупотребата с правото на защита и неговото упражняване, когато непропорционално се накърняват правата и законните интереси на други лица. По силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията разпоредбите на чл. 6, т. 3, буква “с” от КЗПЧОС и чл. 14, т. 3, буква “d” от МПГПП съставляват част от вътрешното право и са приложими с предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. Между тях и съответните конституционни разпоредби няма същностно противоречие. Напротив, двете категории норми се намират в синхрон, взаимно се обогатяват и образуват общ инструментариум за защита на граждански права. С горепосочените две разпоредби на международни договори се установяват стандартите за организиране на правната помощ на лицата, обвинени в извършване на престъпление. На тях трябва да се предостави възможността да изразят решението си по въпроса дали ще се защитават сами или ще ползват адвокат по свой избор като съчетанието между личната и адвокатската защита не е изключено.

Когато обвиняемият желае да се ползва от съветите на защитник, но не разполага със средства за заплащане на адвокат, а участието на такъв се изисква от интересите на правосъдието, държавата е длъжна да осигури безплатна служебна защита. В този случай възможностите на обвиняемия да избере защитник са ограничени, но това ограничение се балансира от задължението на съответните органи на наказателния процес да се ангажират в много по-голяма степен с контрола върху качеството на предоставяната правна помощ. Дори когато обвиняемият изрази нежелание да ползва защитник, международният стандарт допуска въвеждането на задължително участие на служебен адвокат, ако това е в интерес на правосъдието.

Справедливият процес изисква защитникът ефективно да съдейства за реализацията на законните права и интереси на обвинения в престъпление. Това съдействие включва съгласуване на линията на защитата, активен принос за събиране на необходимите доказателства, както и за техния анализ, използване на правни знания и натрупан практически опит.

1в. За съответствието на оспорените промени със стандартите, установени от Конституцията и международните договори.

По своето предназначение и съдържание институтът “резервен защитник” съставлява специфична процедура, насочена към ускоряване на наказателния процес. Наказателно-процесуалният кодекс урежда и редица други процедури, които преследват същата цел. Доколкото не накърняват основни граждански права, те са в пълно съзвучие с Конституцията и международните договори, защото обслужват защитавания от тях обществен интерес от бързо и ефективно правораздаване.

В искането на президента се твърди, че условието за назначаване на резервен защитник – “когато това е от изключително значение за провеждане на наказателното производство в разумен срок” – и предоставянето на преценката за наличието му само на решаващия орган (прокурора или съда) в зависимост от фазата, в която се намира процесът, поставят в неравностойно положение обвинените лица по различните наказателни дела. Според това искане така се създават предпоставки за накърняване на равенството на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2, изр. 1 от Конституцията).

Конституционният съд намира, че развитата теза е неоснователна, а възприемането ѝ би означавало принципно да се отрекат като противоконституционни всички диференцирани процедури, насочени към ускорено развитие и приключване на наказателните дела.

На правото на разглеждане на делото в разумен срок по чл. 6, т. 1, изр. 1 от КЗПЧОС и чл. 14, т. 1, изр. 1 от МПГПП отговаря задължението на обвързаните държави, включително и Република България, да вземат необходимите правни и организационни мерки за практическото му реализиране. Изхождайки от тази позиция, действащият НПК с чл. 22 възлага съответни отговорности на органите на наказателния процес като въздигна разглеждането и решаването на наказателните дела в “разумен срок” в основен принцип на наказателния процес. В най-голяма степен ангажирани с проблема са онези органи, които осъществяват функциите по ръководство на съответния етап на процеса – прокурорът в досъдебната фаза и съдът в съдебната фаза. Логично е точно на тях да се възложи да преценят дали в определена ситуация няма обективна опасност за съвременното развитие на производството като предпоставка за назначаването на резервен защитник. Конституционният съд приема, че използваната от законодателя по-обща формулировка е следствие на голямото многообразие от възможни фактори, които биха могли да създадат такава опасност, като например фактическа и правна сложност на спора, голям брой обвиняеми и други участници в производството, необходимост да се изпълняват съдебни поръчки и да се получава документация от чужбина и т.н. По замисъл и нормативна реализация институтът “резервен защитник” не създава друг, алтернативен ред за разглеждане на наказателното дело. Той е насочен към обезпечаването на адвокат, който така да е запознат с делото, че да е в състояние при определени правни предпоставки, без никакво забавяне да окаже квалифицирана правна помощ на обвиненото лице в ситуация, при която то не може да ползва избран от него защитник. Същевременно се осигурява и развитието на производството в разумен срок. По този начин се удовлетворяват единствено легитимни интереси – на обществото, на обвиняемия и на пострадалия (доколкото в допълнение на моралното удовлетворение от приключването на процеса зависи и получаването на гражданско обезщетение), без някой участник в наказателното производство да е поставен в привилегировано положение спрямо друг. Поради изложеното, оспорената предпоставка за назначаване на резервен защитник и възлагането на преценката за нейното наличие на органа по процесуално ръководство на съответния процесуален стадий съставляват законови решения, които според Конституционния съд не накърняват принципа по чл. 6, ал. 2, изр. 1 от Конституцията за равенството на гражданите пред закона.

Разпоредбите на чл. 30, ал. 4 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията признават правото на обвиняемия на адвокатска защита през цялото времетраене на наказателното производство като специфично проявление на правото на защита по чл. 56 от Конституцията. Конституционният съд безусловно приема, че участието на квалифициран защитник е от полза за разкриване на истината при разгръщане на състезателното начало на процеса (чл. 121, ал. 1 и 2 от Конституцията). Не може обаче да бъде споделено разбирането, че назначаването на резервен защитник е в разрез с тези конституционни постановки. Когато обвиняемият изобщо не разполага със защитник, възможността за участие на адвокат в процеса не само не се стеснява, а в интерес на правосъдието се разширява, а когато е упълномощил такъв – не се създават пречки упълномощеният защитник ефективно, без каквито и да е затруднения, да изпълнява задълженията си по осигуряване на правна помощ на обвиняемия.

Институтът “резервен защитник” не накърнява и принципите на справедливото разглеждане на делото по чл. 6, т. 1, изр. 1 от КЗПЧОС и чл. 14, т. 1, изр. 1 от МПГПП, в частност – правото на всяко лице, обвинено в извършването на престъпление, да ползва

адвокат по свой избор, установено с чл. 6, т. 3, буква “с” от КЗПЧОС и чл. 14, т. 3, буква “d” МПГПП.

Конституционният съд намира за неоснователни твърденията, че в досъдебната фаза прокурорът би могъл да подбере удобно за него лице, което впоследствие да подкопае справедливия съдебен процес, основан върху равноправното състезание между страните по обвинението и страните по защитата. При всяко положение, включително и в хипотезите по чл. 94, ал. 5 НПК, назначението се извършва по реда на ЗПП, според който адвокатът–защитник се определя от съответния адвокатски съвет, а не от органа по издаване на формалния акт за назначаване (чл. 25, ал. 4 ЗПП). Нещо повече, ако това е възможно, адвокатският съвет следва да определи за защитник адвокат, посочен от лицето, на което се предоставя правната помощ (чл. 25, ал. 5 ЗПП).

Правният статус на резервния защитник е сходен с този на всеки друг защитник – упълномощен или служебно назначен. Валидни са общите норми за защитника като правилата относно лицата, които могат да участват като защитници (чл. 91 НПК), отвеждането на защитника (чл. 92 НПК), отказа на защитника от приетата защита (чл. 95 НПК), отказа на обвиняемия от защитник и замяната на защитника (чл. 96 НПК). Резервният защитник е обвързан и от всички задължения по чл. 98 НПК. Единствената разлика е установена с нормата на чл. 94, ал. 6 НПК. Тя се състои в това, че до възникването на предпоставки за пълноценно встъпване резервният защитник разполага с ограничени права – само да се запознава с делото, да прави необходимите извлечения и да присъства при провеждането на процесуалните действия с обвиняемия. На този етап новосъздаденият институт с нищо не накърнява правото на обвиняемия да избере дали да се защитава сам или с помощта на упълномощен от него защитник. Назначаването на резервен защитник не пречи на осъществяването на личната защита от обвиняем, който при наличието на съответните законови предпоставки (т.е. извън случаите на абсолютно задължителна защита) се е отказал от правото да ползва адвокат. В другия случай, когато обвиненото лице разполага с избран и упълномощен от него защитник, само последният може да извършва действията, насочени към ефективното опазване на правата и интересите на своя подзащитен, като представянето на доказателства, предявяването на искания, бележки и възражения, обжалването на актовете на съда и органите на досъдебното производство.

Необходимо е да се анализират двете хипотези, при които правата на резервния защитник (назначен съгласно чл. 94, ал. 4 НПК или конституиран при условията на чл. 94, ал. 5 НПК), се разширяват до обема на правата, валидни за всички защитници. Когато това става по искане или със съгласието на обвиняемия, няма съмнение, че не се отнема или ограничава правото на избор на формата на защита – самостоятелно или с помощта на друго лице. В практиката си ЕСПЧ приема, че след като е информиран за последиците от своето поведение, носителят на процесуалното право може съзнателно и доброволно да се откаже от него или да промени начина, по който го упражнява (Решение от 25.01.1992 г. на ЕСПЧ по делото Пфайфер срещу Австрия; Решение от 1.03.2006 г. на ЕСПЧ по делото Сейдович срещу Италия; Решение от 28.02.2008 г. на ЕСПЧ по делото Демebuков срещу България). Волята на обвиняемия да се откаже от защитник, когато защитата не е абсолютно задължителна в условията на чл. 94, ал. 1, т. 1 – 3 и 6 НПК, трябва да бъде уважавана, така както трябва да бъде уважена и промяната в първоначалната му позиция, която обуславя задължителното участие на защитник. В този случай, ако няма предварително подготвен резервен защитник, производството би се забавило от процедурата по назначаването на служебен защитник и времето, необходимо на същия за проучване на делото и подготовка на защитата. Няма разумна причина да не бъде зачетено желанието на обвиняемия да пренасочи предпочитанието си от упълномощения от него защитник към запознатия с делото резервен защитник,

който също разполага с нужната правна квалификация. По този начин пак се упражнява правото на избор и този избор трябва да бъде зачетен, както когато е изразен само по отношение на отделно процесуално действие, така и когато е с по-траен характер.

Според Конституционния съд по-специално внимание заслужава втората хипотеза, при която без съгласието на обвиняемия правата на резервния защитник се разширяват до общите права на защитника по чл. 99, ал. 1 НПК. Предпоставките са от една страна упълномощеният защитник, макар и редовно призован, да не се яви за провеждане на процесуалното действие по неуважителни причини и от друга – защитата да е задължителна при условията на чл. 94, ал. 1, във връзка с ал. 2 НПК.

Несъмнено всяко лице, обвинено в извършването на престъпление, има правото да избере дали да осъществява своята защита сам или с помощта на избран от него защитник, а ако не разполага със средства да заплати адвокатско възнаграждение и участието на защитник се изисква от интересите на правосъдието, да получи безплатно услугите на служебен адвокат. Този стандарт е установен изрично от обвързващите страната ни международни договори (чл. 6, т. 3, буква “с” от КЗПЧОС и чл. 14, т. 3, буква “d” от МПГПП) и имплицитно се съдържа в конституционната уредба на правото на защита в наказателното производство (чл. 30, ал. 4; чл. 121, ал. 1 и 2 и чл. 122, ал. 1, във връзка с чл. 56). Посочените права обаче не са абсолютни (вж. Решение от 25.09.1992 г. на ЕСПЧ по делото Кроасан срещу Германия). Съгласно чл. 31, ал. 4 от Конституцията те могат при спазване на принципа за пропорционалност да бъдат в една или друга степен ограничавани, ако това е необходимо за осъществяване на правосъдието. Правото на разглеждане на наказателното дело в разумен срок по смисъла на чл. 6, т. 1, изр. 1 от КЗПЧОС и чл. 14, т. 1, изр. 1 от МПГПП не е само привилегия на обвиняемия, но в редица случаи съставлява и право на други заинтересовани лица (например, когато изходът от наказателното производство е решаващ за получаване на обезщетение от пострадалия – Решение от 27.08.1992 г. на ЕСПЧ по делото Томази срещу Франция; Решение от 12.02.2004 г. на ЕСПЧ по делото Перез срещу Франция). При всяко положение своевременното правораздаване отговаря и на обществения интерес, защото в много случаи забавеното правосъдие може да се превърне във фактически отказ от правосъдие. Затова държавата е длъжна да вземе всички допустими мерки за преодоляване на неоправданото забавяне на процеса (Решение от 5.07.2001 г. на ЕСПЧ по делото Джананджели срещу Италия).

Конституционният съд приема, че изборът на защитник от страна на лицето, обвинено в извършване на престъпление, не се реализира само със сключването на договор за правна помощ и внасянето на дължимото адвокатско възнаграждение. Когато, упълномощеният защитник, макар и редовно призован, не се явява пред държавния орган, пред който се провежда процесуалното действие, установеният от международните договори стандарт не изисква задължително отлагане на делото, стига да бъде осигурено участието на служебен адвокат. Изхождайки от интересите на правосъдието по смисъла на чл. 31, ал. 4 от Конституцията, националният законодател дори е надхвърлил този стандарт като е приел, че неявяването на упълномощения защитник по уважителни причини съставлява основание за отлагане на делото. Единствено неявяването без уважителни причини може да обуслови провеждане на насроченото процесуално действие с пълноправното участие на резервния защитник, при това без съгласието на обвиняемия само в случаите на абсолютно задължителна адвокатска защита. Встъпването на служебно назначения резервен защитник в пълните права на защитника не уврежда, а обслужва правата и законните интереси на обвиняемия. Ограничението за използване на упълномощения адвокат от момента на неоснователното му неявяване до момента на явяването му пред съответния орган се компенсира с възможността обвиненото лице да влияе върху определянето на резервния

защитник по реда на чл. 25, ал. 5 от ЗПП, с това, че и резервният защитник като адвокат разполага с необходимата квалификация, задължен е съгласно чл. 98 от НПК да съгласува с обвиняемия линията на защитата, да съдейства за изясняване на всички фактически и правни положения, които са в негова полза. Нещо повече, според практиката на ЕСПЧ, при наличието на служебно назначен адвокат, съответните органи на наказателния процес трябва в много по голяма степен да са ангажирани с контрола върху качеството на предоставяната от него правна помощ (Решение от 13.05.1980 г. на ЕСПЧ по делото Артико срещу Италия; Решение от 21.04.1998 г. на ЕСПЧ по делото Дауд срещу Португалия).

Недопустимо е неуспехът на обвиненото лице с активното си поведение да реализира предоставената му възможност да обезпечи защитата си чрез реално встъпване в наказателното производство на избрания от него защитник да води до увреждане на чужди права и законни интереси – например, на привлечените към наказателна отговорност съучастници, на пострадалите, участващи в процеса като граждански ищци и т.н.), както и публичния интерес от своевременно и ефективно наказателно правораздаване. Това произтича от Конституцията (чл. 57, ал. 2) и задължителните за страната международни договори (чл. 17 от КЗПЧОС и чл. 5, т. 1 от МПГПП). Затова, когато упълномощеният защитник не се яви пред съответния орган на наказателния процес без уважителна причина, замяната му с правно компетентен и запознат с делото служебно назначен защитник, какъвто по принцип би следвало да бъде и резервният защитник, съставлява пропорционална, правно обоснована мярка (Решение от 25.03.2008 г. на ЕСПЧ по делото Витан срещу Румъния).

Конституционният съд не споделя доводите, че с встъпването на резервния защитник като пълноправен защитник се осъществява недопустима принуда върху обвиняемия да приеме правна помощ от едно нежелано от него лице. Резервният защитник винаги се назначава по общия ред за назначаване на служебен защитник, установен от ЗПП, а след встъпването му в пълния обем на права по чл. 99, ал. 1 НПК статусът му се изравнява напълно с общия статус на защитника. Поемането на защитата от резервния защитник без съгласието на обвиняемия се реализира като възможност само в хипотезите на чл. 94, ал. 1, т.т. 1, 2, 3 и 6 НПК, при които в интерес на правосъдието участието на защитник поначало е абсолютно задължително. В тези случаи несъгласието на обвиняемия да приеме правна помощ, както и отказът му от такава, са без правно значение (чл. 94, ал. 1 във връзка с ал. 2 и чл. 96, ал. 1 НПК). При това участието на назначен защитник не изключва правото на обвиняемия да се защитава лично, а също и правото му да ползва услугите на избран и упълномощен от него друг защитник, стига да обезпечи явяването му пред съответния орган на наказателното производство.

В рамките на стандартите, установени от КЗПЧОС, европейските държави, целяйки предотвратяване на неоправданото забавяне на наказателното производство, използват различни способи за осигуряване на процесуалната дисциплина. Например в Германия и Франция, когато участието на защитник е задължително, неявяването на упълномощения от подсъдимия адвокат пред съда при всяко положение обуславя незабавно назначаване на служебен защитник. В този случай процесът продължава развитието си, като отлагане може да последва, само ако е необходимо да се даде възможност на новоназначения адвокат да подготви защитата (вж. чл. 145 от Наказателно–процесуалния кодекс на Федерална република Германия и чл. 317, ал. 2 от Наказателно–процесуалния кодекс на Република Франция). С въвеждането на института “резервен защитник” българският законодател се стреми в случаите на реална опасност от неоправдано забавяне на производството, предварително да осигури такъв служебен защитник, който добре да познава делото и винаги да е в състояние компетентно и ефективно да поеме защитата в пълния ѝ обем. Идеята е да се избегне загубата на време,

което би било необходимо за проучване на делото и съгласуване на линията на защитата с обвиняемия, съответно – подсъдимия. Ефективността на оспорената правна уредба и финансовата ѝ обезпеченост са извън обсега на конституционния контрол.

[...]

По гореизложените съображения Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4, във връзка с чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционния съд

РЕШИ:

1. ОТХВЪРЛЯ искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност и несъответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и Международния пакт за граждански и политически права, както и искането на шестдесет народни представители от 41-ото Народно събрание за установяване на несъответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи на чл. 94, ал. 4, 5 и 6 от Наказателно–процесуалния кодекс (Обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 32 от 2010 г.), така както е изменен и допълнен с § 8, т. 2 и т. 3 от Закона за изменение и допълнение на Наказателно–процесуалния кодекс (ДВ, бр. 32 от 2010 г.).

2. ОТХВЪРЛЯ искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност и несъответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и Международния пакт за граждански и политически права, както и искането на шестдесет народни представители от 41-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 177, ал. 1 от Наказателно–процесуалния кодекс, така както е изменен с § 22, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Наказателно–процесуалния кодекс (ДВ, бр. 32 от 2010 г.).

3. ОТХВЪРЛЯ искането на шестдесет народни представители от 41-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност и несъответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи на отмяната на глава двадесет и шеста с чл. 368 и чл. 369 от Наказателно–процесуалния кодекс, извършена с § 54 от Закона за изменение и допълнение на Наказателно–процесуалния кодекс (ДВ, бр. 32 от 2010 г.).

РЕШЕНИЕ № 1/2012 г. по к.д. № 10/2011 г.¹⁸

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.

Делото е образувано по искане на: омбудсмана на Република България

Иска се: установяване противоконституционността на чл. 189, ал. 13 от Закона за движението по пътищата поради противоречие с чл. 56; чл. 4, ал. 1 и чл. 120, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

Мотиви:

Както искането на омбудсмана, така и становищата, които са представили заинтересуваните страни, в общ план и в детайли обсъждат разпоредбите на чл. 56 и чл.

¹⁸ обн. ДВ, бр. 20 от 2012 г.

120, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията и извеждат от тях аргументи в полза или против установяването на противоконституционност на чл. 189, ал. 13 ЗДвП. Привеждат се и многобройни примери от практиката на Конституционния съд главно във връзка с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и съображенията, които той е изказал по тях.

Съдебният контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, който установява чл. 120, ал. 1 от Конституцията, е присъща на правовата държава характеристика, от една страна, и конкретен израз на принципа за разделението на властите и подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона, от друга. При осъществяването на държавната власт съдилищата упражняват контрол за законност върху актовете и действията на административните органи и по този начин гарантират върховенството на закона (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 от Конституцията). Само в правовата държава съществува действащо административно правораздаване в качеството му на един от основните фактори, които гарантират баланса и контрола между властите в държавното управление и върховенството на закона. Съдебният контрол за законност като същностен на правовата държава и на принципа за разделение на властите елемент предпоставя като своя закономерна последица изискването достъпът до правораздаване винаги да бъде открит. Конституцията е възложила осъществяването на правораздаване на съдилищата, като е определила, че те защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1). Следователно достъпът до съд едновременно като възможност и необходимост е жизненоважно условие за нормалното функциониране на правовата държава и на разделението на властите. От гледна точка на съдържанието си изискването за достъп до съд засяга широк кръг въпроси, като специално в областта на административното правораздаване на преден план стои съдебното обжалване на актовете и действията на администрацията.

В стремежа си да утвърди принципите на правовата държава и на разделението на властите Конституцията развива идеята за съдебния контрол за законност върху актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат. В своята практика Конституционният съд многократно е посочвал важното значение, което има разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, както и нейното основополагащо значение като своеобразна гаранция за утвърждаването на принципа на правовата държава, разделението на властите и подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона (Решение №13/1993 г. по к.д.№13/1993 г.; Решение №21/1995 г. по к.д.№18/1995 г.; Решение №18/1997 г. по к.д.№12/1997 г.; Решение №8/1999 г. по к.д.№4/1999 г.; Решение №3/2002 г. по к.д.№11/2002 г.). Текстът на чл.120, ал.2 от Конституцията не говори специално за съдебно обжалване, но не би трябвало да има съмнение, че има предвид тъкмо него, доколкото той не може да не се свърже с ал. 1 на чл. 120 от Конституцията и систематическото си място в главата, посветена на съдебната власт. Следователно общата клауза, която този текст установява, има предвид тъкмо съдебното обжалване.

Именно предвид ролята и значението на общата клауза Конституционният съд винаги е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията (Решение №8/1999 г. по к.д.№4/1999 г.; Решение №3/2002 г. по к.д.№11/2002 г.). Изключенията от правилото според него могат да се оправдаят единствено с особено важни интереси на гражданите и обществото и да се отнасят само за отделни като вид административни актове, следователно малко на брой, при това задължително да не

попадат в сферата на основните права или принципа на правовата държава (Решение №7/1995 г. по к.д.№9/1995 г.; Решение №18/1997 г. по к.д.№12/1997 г.; Решение №5/2006 г. по к.д.№1/2006 г.). Когато забраната за съдебно обжалване обхваща и административни актове, които засягат основни права, Конституционният съд вече е посочвал, че това би било допустимо само когато защитаваната ценност има приоритет пред тях и извежда националната сигурност като фактор, който може да оправдае ограничението на достъпа до съдебно обжалване по отношение на административни актове (Решение №5/1997 г. по к.д.№25/1996 г.; Решение №8/1999 г. по к.д.№4/1999 г.; Решение №4/2001 г. по к.д.№15/2000 г.; Решение №3/2002 г. по к.д.№11/2002 г.), защитата на обществения интерес (Решение №11/2003 г. по к.д.№9/2003 г.) или особено важни интереси на гражданите и обществото, без да се накърняват основни права на гражданите (Решение №5/2006 г. по к.д.№1/2006 г.). При това Конституционният съд си запазва правото при сезирането му да преценява във всеки конкретен случай доколко законодателната целесъобразност в тази насока се упражнява в конституционно установените граници.

Както искането, така и становищата по делото търсят аргументи в тази практика на Конституционния съд по чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията, за да обосноват тезите си относно противоконституционността на чл. 189, ал. 13 ЗДвП. Според Конституционния съд обаче от тази конституционна разпоредба не могат да се черпят аргументи по настоящото дело. Текстът, както той изрично посочва, се отнася до административните актове. Наказателните постановления по чл. 189, ал. 13 ЗДвП не са административни актове, а предвид естеството си представляват правораздавателни актове, макар че се издават от административен орган и в тях се определят административни наказания. Административното наказване има за предмет налагане на административно наказание, както и на съпровождащи го други вторични санкции във връзка с разрешаване на правен спор при следване на определено състезателно производство. Самото наказателно постановление, което се издава от административно-наказващия орган, предвид естеството и реквизитите си има характер на правораздавателен акт. Обратно, предмет на чл. 120, ал. 2 от Конституцията са всички административни актове – индивидуални, общи и нормативни. Няма как текстът да се тълкува разширително, още повече с оглед изключението от общото правило. Ето защо и чл. 120, ал. 2 от Конституцията не може да бъде конституционна опора за въвеждане на изключение от общата клауза за съдебен контрол специално върху наказателните постановления, с които се налагат административни наказания, както се твърди в някои от становищата. То обаче може да обхваща принудителните административни мерки, които се налагат с индивидуален административен акт, доколкото по този начин се защитават висши конституционни ценности, като например националната сигурност.

Напротив, в правовата държава, когато става въпрос за правораздавателна дейност, достъпът до съд трябва да бъде винаги открит (Решение №6/2008 г. по к.д.№5/2008 г.). Правораздаването е дейност, която Конституцията предоставя на съдилищата (чл. 119 от Конституцията) и не може тя да бъде осъществявана без участието на съд. Ограничението да се обжалват наказателни постановления и така да се допусне осъществяване на правораздаване без да е гарантирана възможност за достъп до съд противоречи на чл. 119 от Конституцията. Същото би следвало да важи и за електронните фишове, доколкото те се приравняват от закона към наказателните постановления (чл. 189, ал. 11 ЗДвП). Въобще санкционирането с наказателни постановления и издаването въз основа на тях актове по чл. 189, ал. 13 ЗДвП е правораздаване и елиминирането на достъпа до съд, който окончателно да се произнесе по него, влиза в противоречие с принципа на правовата държава. Той е предизвикателство и срещу разделението на властите, доколкото освобождава от

съдебен контрол изпълнителната власт по въпроси, които засягат правата на гражданите. В тази връзка специално трябва да се наблегне, че правораздаването е свързано с възможност за съдебно обжалване. Щом дадена дейност притежава белезите на правораздаване, то защитата, която законът е длъжен да предостави на гражданите, не е достатъчно да се ограничи до обжалване пред административен орган, с административна защита. Подобна възможност може да се свързва единствено по отношение на административните актове, и то по изключение.

Другият текст, който се обсъжда в искането и в становищата по делото като основание за обявяване на чл. 189, ал. 13 ЗДвП за противоконституционен, е чл. 56 от Конституцията. Той разпорежда, че всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Конституционният съд неколккратно се е произнасял, че то е основно право, което е универсално (Решение №15/1993 г. по к.д.№17/1993 г.; Решение №1/2008 г. по к.д.№10/2007 г.; Решение №6/2010 г. по к.д.№16/2009 г.). 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 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 №5/1997 г. по к.д.№25/1996 г.; Решение №2/2000 г. по к.д.№2/2000 г.; Решение №6/2008 г. по к.д.№5/2008).

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, а административното наказване представлява 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 (Решение №6/2008 г. по к.д.№5/2008 г.).

В искането си омбудсманът, когато обосновава противоконституционността на чл. 189, ал. 13 ЗДВП, черпи аргументи и от чл. 6, § 1 КЗПЧОС в качеството му на критерий за определяне съдържанието на правото на защита по чл.56 от Конституцията. По същия начин постъпват и част от заинтересуваните страни. Тъй като чрез механизма на чл.5, ал.4 от Конституцията този текст е станал част от вътрешното право на Република България, някои съдилища се позовават тъкмо на този текст, за да елиминират разпоредбата на чл. 189, ал. 13 ЗДВП и да се произнасят по този тип дела.

Конституционният съд вече е имал възможност да подчертае, че тълкуването на разпоредбите на Конституцията, свързани с основните права, трябва да бъде съобразено с нормите на КЗПЧОС (Решение №3/2011 г. по к.д.№19/2010 г.). Според него това конформно тълкуване съответства на международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на КЗПЧОС (Решение №2/1998 г. по к.д.№15/1997 г.). Както искането, така и становищата поставят въпроса, как се отнася разпоредбата на чл. 189, ал.1 3 ЗДВП към чл. 56 от Конституцията, тълкуван в светлината на чл. 6, § 1 КЗПОЧС. Съгласно чл. 6, § 1 КЗПЧОС достъпът до съд трябва да бъде гарантиран по отношение на всяко едно наказателно обвинение. Омбудсманът и някои от становищата застават на позицията, че налагането на административното наказание “глоба” представлява “наказателно обвинение” по смисъла на Конвенцията. Европейският съд по правата на човека от своя страна вече е посочвал, че е необходимо обхватът на чл. 6, § 1 от КЗОПЧС да се определи въз основа на определени критерии, като квалификацията на правонарушението по националното право, характера му, както и характера и тежестта на наказанието (Делото *Engel and others v. The Netherlands*; Делото *Ozturk v. Germany*; *Gradinger v. Austria*; *Lauko v. Slovakia*).

Според Конституционния съд разпоредбите във връзка с административното наказване представляват именно “наказателно обвинение” по смисъла на чл. 6, § 1 КЗПЧОС. По общо правило разпоредбите относно административните нарушения и наказания имат своя генезис в наказателното законодателство. Административното наказване възприема различни институти на наказателното и наказателнопроцесуалното право. Принципите на административното наказване по общо правило следват принципите на наказателната политика. Колкото до особеностите на правната уредба на административното наказване, тя обикновено се извежда чрез съпоставка със съответните правила в наказателното и наказателнопроцесуалното право. Административното наказване, разбира се, има своята специфика, но тя не е от такъв характер, че да разкъса органическата връзка с материалното и процесуалното наказателно право. Напротив, тя обосновава в редица случаи субсидиарното прилагане на техните правила по отношение на административното наказване (чл. 11, чл. 84, чл. 85 ЗАНН), като в някои случаи то може да бъде дори директно, а в други съответно. На следващо място обстоятелството, че глобите по чл. 189, ал. 13 ЗДВП имат за цел не да компенсират причинени вреди, а единствено да накажат нарушителя и да го възпрат да извършва подобни нарушения, също е доказателство в полза на квалификацията му като “наказателно обвинение” по смисъла на чл. 6, § 1 КЗПОЧС. Въпреки спецификите на административното наказание “глоба” в сравнение с глобите по Наказателния кодекс, които са свързани с осъждане на дееца за извършено престъпление, с органа, който я налага, минималния ѝ размер и определянето ѝ, все пак последиците и на едните и на другите са сходни, защото представляват все разпоредено от компетентен държавен орган имуществено засягане на интереси на гражданина за неговото противоправно поведение с цел да го възпитат и предупредят. Този факт също потвърждава извода, че

производството по налагане на административни наказания е наказателно по своето естество производство.

При това положение, доколкото налагането на глоби по повод извършени административни нарушения е наказателноправно по своята природа, правото на защита по чл. 56 от Конституцията, тълкуван в светлината на чл. 6, §1 КЗПЧОС, включва задължителен достъп до съд във всички онези случаи, когато се налагат административни глоби на граждани. Колкото до размера на глобата, той също не би трябвало да има значение за допустимост или отказ да се допусне съдебно обжалване. Противният извод би означавал неоснователно да се стесни обхватът на правото на защита, макар че нито чл. 6, § 1 КЗПЧОС, нито чл. 56 от Конституцията дават никакви основания за подобен подход, нито пък съдържат указания за възможна диференциация в нормативната уредба на основата на съображения за целесъобразност. Стандартите относно правото на достъп до съд като част от правото на защита, прилагани у нас, не могат да бъдат по-ниски в сравнение с онова, което предвиждат установените международни стандарти. Ето защо, доколкото чл. 189, ал. 13 ЗДвП има отношение към административното наказване, а то е по същината си наказателна правораздавателна дейност, няма да бъде оправдано в характера на дейността да се търсят аргументи за ограничаването на достъпа до съд при налагането на административното наказание “глоба”.

Някои от становищата по делото обвързват неприлагането на съдебния контрол по чл. 189, ал. 13 ЗДП с маловажността на случая. Вярно е, че в правото, а и в нашето законодателство е познат принципът, че маловажното не интересува закона (*de minimis non curat lex*), както и съда (*de minimis non curat praetor*).

По традиция проблемът има най-голямо значение в сферата на наказателното право, но той има място и в гражданското право, в гражданския и административния процес. Легална дефиниция за “маловажен случай” дава Наказателният кодекс (чл. 93, т. 9 НК), както и други някои закони – Законът за статистиката, Кодексът за търговското корабоплаване, Законът за регистър „Булстат”, както и Кодексът на труда. Голям брой закони, в които се уреждат въпроси на административното наказване, вкл. и общият закон, с който се налагат административни наказания уреждат общо хипотезата на “маловажния случай” и на “явно маловажен случай” (чл. 28 и чл. 39 ЗАНН; чл. 21, ал. 1, т. 4 от Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните). Други при уредбата на административното наказване предпочитат термина “маловажни нарушения”. Идеята навсякъде, където е налице правна уредба обаче, е еднаква – маловажното води до трансформирането на съответното поведение като ирелевантен за правото факт, до неговата преквалификация или до отпадане или елиминиране на разнообразни правни последици. Във всички случаи обаче маловажното не ограничава права и не влошава правното положение на дееца. Ето защо липсва интерес той да атакува съответната свързана с нея правна последица. Изключването на съдебното обжалване обаче има точно обратния ефект и не случайно някои от заинтересуваните по делото страни го представят като своеобразна допълнителна неблагоприятна „мярка” за лицата, които са нарушили правилата за движение по пътищата, доколкото тя ограничава техни права. Нещо повече, настоява се, че така се повишава „ефективността на наказанието”. Следователно квалификацията на дадено административно нарушение като маловажен случай или явно маловажен случай би следвало да провокира последици в обратна на възприетата с атакувания текст посока, както всъщност постъпва и Законът за административните нарушения и наказания. В резултат последиците на административното нарушение не би трябвало да провокират интерес за съдебно обжалване у засегнатия и в този смисъл забраната му изглежда безпредметна. В същото време квалификацията дали дадено административното

нарушение самó по себе си е маловажен случай не би следвало да изключва съдебния контрол. Няма никаква пречка да се води спор дали извършеното нарушение представлява маловажен случай или не, и той ще трябва да бъде решен от съд. Следователно да се обвързва ограничаването със закон на съдебното обжалване по съображението, че нарушението представлява маловажен случай е неприемливо, тъй като почива на превратно разбиране на функциите на този институт.

Като причина за отказа от съдебно обжалване по чл. 189, ал. 13 ЗДвП в някои от становищата се посочва niskият размер на налаганата санкция. Според Конституционния съд подобно обвързване е неприемливо. Дадено административно нарушение може да представлява “маловажен случай” не поради факта, че за него е определена ниска по размера си глоба. Обратно, глобата, ако все пак тя се допуска, ще е ниска, защото нарушението е “маловажен случай”. Дали нарушението е маловажен случай се определя, както показва законодателството, с оглед на други обстоятелства – най-вече дали е първо нарушение от този вид и дали настъпилите вреди са незначителни или въобще липсват. Казано най-общо, дадено поведение, което представлява нарушение, е маловажен случай, когато засяга в незначителна степен ценностите, с оглед на чиято защита то е било обявено за наказуемо.

Развитите по делото виждания насочват вниманието към въпроса, кога предвидената глоба е ниска по размер. Niskият с оглед фиксиран в даден закон размер на глоби за извършени административни нарушения сам по себе си не оправдава ограничаването на съдебното им обжалване. Факт е, и това личи от мотивите на внесения през 2011 г. законопроект за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата и станалите в Народното събрание разисквания, че тенденцията е да се въведат по-тежки санкции, вкл. глоби, към нарушителите на правилата за движението по пътищата предвид особената опасност на пътнотранспортните произшествия. При това положение въвеждането на високи по размер глоби не може да не рефлектира върху претендирания минимален размер на глоба, чието налагане по-нататък да се обвърже с обжалването ѝ в съда. Този размер може да изглежда минимален в рамките на цялата система на наказания, налагани за нарушения на правилата за движението по пътищата, но съвсем не е минимален от гледна точка на други обективни критерии, например минимална работна заплата, средна работна заплата и др. Естествено, след като политиката е да се прилагат по-тежки санкции предвид необходимостта да се намали броят на пътнотранспортните произшествия, очевидно минималната по Закона за движението по пътищата глоба се оказва значителна с оглед интереса на нарушителя и следователно въпросът за нейната обжалваемост се усложнява. В резултат, определеният в чл. 189, ал. 13 ЗДвП като минимален размер на глобата, която не може да обжалва пред съд, превишава в пъти границата, която поставя в това отношение общият закон в областта на административното наказване.

Обвързването на съдебната необжалваемост на една глоба с нейния минимален от гледна точка на предвиждания в даден закон размер на глобите ще доведе до несправедливи резултати – въпреки че се засяга обективно погледнато значителен имуществен интерес на гражданина, той ще бъде лишен от съдебна защита. И обратно, ако се премине към система на по-ниски глоби, резултатът не би трябвало да се изрази в превръщането на съдебното обжалване в изключение. И в двата случая ще се изправим пред своеобразно степенуване на правото на защита, въпреки че то е, както вече бе посочено, универсално право. Следователно използването на минималния от гледна точка на даден закон размер на налаганите глоби като критерий за преценка дали да се допусне или не тяхното съдебно обжалване е неприемливо. Различни съображения стоят в основата на едното и на другото – размерът на дадена глоба е най-вече функция на нарушението, за което тя се налага, докато въпросът за обжалването е основно

процесуален проблем на реализация на правото на защита, с което всички разполагат. В този смисъл се произнася и общият закон, който урежда административното наказване у нас (чл. 39 и чл. 59 ЗАНН). Според него при маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, когато това е предвидено със закон, контролният орган може да налага на място глоби от 10 до 50 лв. и допуска глоби, по-ниски от 50 лв., да могат да се обжалват пред съд, с изключение на тези до 10 лв. С други думи, ниски по размер глоби, доколкото се налагат за маловажни случаи на административни нарушения, също могат да бъдат атакувани пред съд. Следователно много по-убедително изглежда като основание да се оправдае евентуалното ограничаване на съдебното обжалване на наложена глоба да бъде нейният нисък размер, преценен от гледна точка на съществуващата обективна представа, че става въпрос за незначително засягане на интереса на потърпевшия, а не ниският с оглед предвидения в рамките на даден закон размер на глобите.

Малозначителността като основание за недопустимост на съдебната защита отскоро бе изрично установена и в Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Член 35, § 3, (b) КЗПЧОС предвижда, че индивидуална жалба може да не бъде допусната за разглеждане на основание, че причинените вреди са незначителни, но наред с други условия поставя и изискването жалбата да е била разгледана от национален съд. Очевидно Конвенцията не отстъпва от позицията, че маловажността на нарушението и размерът на санкцията могат да имат някакво значение за елиминирането на достъпа до съд, когато става въпрос за основни права и по-специално за правото на защита. Още повече забраната по чл. 189, ал. 13 ЗДвП е уредена по начин, който въобще не се интересува от това има ли в резултат на извършеното административно нарушение вреди и какъв е техният размер.

Според Конституционния съд все пак ниският размер на наложено административно наказание "глоба" не би следвало сам по себе си да оправдае отпадането на възможността нарушителят по дадено пътнотранспортно произшествие да атакува наложеното му административно наказание пред съд. То не може да се обоснове от гледна точка на правата на засегнатия. В някои представени по делото становища възприетото в чл. 189, ал. 13 ЗДвП решение се оправдава преди всичко със съображения за целесъобразност – повишаване събираемостта на глобите, облекчаване на администрацията или разтоварване на съда. Подобни доводи обаче нямат същата тежест, както гарантирането на основно право, каквото е правото на защита при разрешаването на правен спор. Евентуалното ограничаване на правото на съдебно обжалване, което е познато в гражданскопроцесуалното и административнопроцесуалното обжалване единствено прегражда пътя към определена инстанция, но не го изключва поначало.

Друго обяснение, според което чрез нормата на чл. 189, ал. 13 ЗДвП се дава обща предварителна оценка, че обжалването ще се използва в противоречие с неговото предназначение, също е неприемливо. Механизмът за противодействие от страна на закона срещу подобни прояви би трябвало да се разположи в контекста на принципа за неотменимостта на основните права (чл. 57 от Конституцията). Важна е целта на правото на защита и тя не може да бъде преформулирана в зависимост от размера на глобата.

Според Конституционния съд допустимостта на съдебното обжалване трябва да се обсъжда най-вече на плоскостта на основното право на защита. Затова и само съображения, свързани с правото на защита като основно право на гражданите, могат да бъдат от значение в тази посока и по-специално нарушителят да не оспорва извършеното нарушение и да е готов да плати на място налаганата глоба. Щом стане това, производството се смята за изпълнено. Ако тези обстоятелства обаче не са налице, например гражданинът възразява, ще трябва да бъде развито цялото производство по административно наказване, съдебната защита не може да му бъде отказвана. Ниският

размер на налаганата глоба от своя страна, доколкото по категоричен и недвусмислен начин предполага тези условия и не изисква издаване на наказателно постановление, може да бъде основание законът изрично да установи необорима презумпция и така да допусне отпадане на възможността да се сезира административен орган, който да произнесе административното наказание и да не се издава наказателно постановление. Ограничаването на достъпа до съд в тези хипотези ще може да се разглежда като подразбиращо се, доколкото не засяга самата му същност или не се опира на свободно изразена воля. Обратното, да се обвързва отпадането на съдебния контрол единствено в зависимост от преценката на законодателя за нисък с оглед регулираните от него отношения размер на глобата, е недопустимо.

В някои от становищата по делото се повдига един интересен въпрос – когато констатирането на конкретно нарушение е установено с техническо средство без да присъства контролен орган, дали този факт сам по себе си го прави безспорно и отгук ненужно да бъде сезиран по-нататък съда? Проблемът със записването на гражданите е доста сложен и многопластов и излиза извън рамките на настоящото дело, но предвид позоваването на този аргумент в някои от становищата следва да се подчертае, че няма задължителна зависимост между двете. Поставянето на технически средства, които автоматично да записват административни нарушения, трябва да се извършва по определена процедура и с оглед спазването на определени изисквания (арг. чл. 32, ал. 2 от Конституцията). Никой не може да лиши гражданин от правото му да оспорва спазването на тези изисквания, щом са нарушени неговите права или засегнати законни интереси или пък въобще да оспори тяхната достоверност. Затова възможността да се сезира съдът винаги трябва да присъства. Техническите средства за запис биха могли да създават висока степен на достоверност и да бъдат важно доказателствено средство и отгук да минимализират нагласата за оспорване, но не може да се приема за абсолютно, че те са безспорни. В тази връзка не би следвало да бъде приет и доводът, че наказателното постановление просто възпроизвежда съдържанието на записа от съответното техническо средство и затова няма смисъл да бъде обжалвано пред съд. Тук се поставя вече въпросът въобще за отпадане възможността за обжалване на наказателно постановление, което е недопустимо. Поначало идеята, че техническото средство за запис поради своето естество и автоматично действие прави ненужно съдебното обжалване не може да бъде подкрепена. Става въпрос за доказателствено средство и не би трябвало да има пречки то да се оспорва в съда. Гражданинът е този, който трябва да реши как да постъпи, а не законът да решава вместо него, дори омокотявайки проблем, като предварително фиксира някакъв размер на глоба, който приема за минимален.

В заключение да се допусне елиминиране или редуциране на съдържанието на основни права или на тяхното упражняване по съображения за целесъобразност е недопустимо, защото нарушава принципа за правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията) и внася промени в баланса между изпълнителната и съдебната власт (чл.8 от Конституцията), без да има някаква опора в основния закон. Единствено само съображения, които пряко се отнасят към правото на защита, могат да бъдат използвани, за да се въведат някакви диференциации в правния му режим.

По изложените съображения на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционен чл. 189, ал. 13 от Закона за движението по пътищата (обн., ДВ, бр.20 от 5 март 1999 г., посл. изм., ДВ, бр.19 от 8 юни 2011 г.).

Правото на защита срещу ненамеса в личния живот и посегателство срещу достойнството и доброто име на гражданите по чл. 32, ал. 1 от основния закон не е нарушено от огласяване на факти от обективната действителност за принадлежност на определени лица към държавни структури.

Делото е образувано по искане на: тричленен състав на Върховния административен съд

Иска се: установяване на противоконституционност на чл. 25, т. 3 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (ЗДРДОПБГДСРСБНА) в частта „документи от ръководилия го щатен или нещатен служител, както и наличие на данни за лицето в справочните масиви (регистрационни дневници и картотеки), протоколите за унищожаване или други информационни носители“.

Мотиви::

[...]

Вносителите на искането не оспорват философията и основните положения в закона, а само част от разпоредбата на чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА с твърдение за противоконституционност поради противоречие с чл. 56 и чл. 57 от Конституцията, без да посочват конкретните алинеи.

Разпоредбата на чл. 56, ал. 1 от основния закон гарантира правото на всеки гражданин на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Правото на защита по чл. 56 от Конституцията е лично, основно и всеобщо право на гражданите (в този смисъл Решение №3 от 17 май 1994 г. по к.д.№1/1994 г., Решение №11 от 30 април 1998 г. по к.д.№10/1998 г.). То е самостоятелно конституционно право и по същността си е процесуално право, защото служи като гаранция на предхождащите го в Конституцията материални основни права и законни интереси. Независимо че правото на защита е основно и самостоятелно право на всеки гражданин, разпоредбата на чл. 56 от Конституцията обикновено действа едновременно с други конституционни разпоредби. Нарушение на чл. 56 от основния закон има, когато е нарушено или застрашено друго основно конституционно право или законни интереси. Вносителите на искането не посочват кое друго конституционно право е нарушено с оспорената законова разпоредба. Поради това то трябва да се изведе от Конституционния съд от обстоятелствената част на искането, защото Съдът е обвързан от чл. 22, ал. 1 ЗКС да се произнесе само по направеното искане, но не е ограничен от посоченото в него основание за несъответствие с Конституцията.

В искането не е конкретизирано и на коя част от чл. 57 от Конституцията противоречи оспорената разпоредба – на алинея 1, която прокламира неотменимост на основните права, на алинея 2, която въвежда забрана за злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други, или на алинея 3, която урежда хипотезите на временно ограничаване на права. Конституционният съд е на мнение, изхождайки от обстоятелствената част на искането, че се твърди противоречие с чл. 57, ал. 1 и 2 от Конституцията, които права също съществуват едновременно с конкретни други основни права на гражданите.

¹⁹обн. ДВ, бр. 28 от 2012 г.

Конкретните права, които могат да бъдат нарушени или застрашени от разпоредбата на чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА в оспорената ѝ част, са правата по чл. 32 от Конституцията – правото на защита срещу посегателство върху достойнството и доброто име на гражданите и правото на неприкосновеност на личните им данни.

Конституционният съд преценява, че правото на защита срещу ненамеса в личния живот и посегателство срещу достойнството и доброто име на гражданите по чл. 32, ал. 1 от основния закон не е нарушено от огласяване на факти от обективната действителност за принадлежност на определени лица към държавни структури. Дейността на гражданите, които са сътрудничили на бившата Държавна сигурност и разузнавателните управления на Българската народна армия, не накърнява доброто им име, чест и достойнство, в който смисъл Конституционният съд се е произнесъл с Решение №10 от 22 септември 1997 г. по к.д.№14/1997 г. и Решение №14 от 30 май 2001 г. по к.д.№7/2001 г.

[...]

Предвидена е специална гаранция за защита правата на засегнатите лица, на които имената и псевдонимите са включени в справочните картотеки или регистрационните дневници на съответните служби и обявяването на принадлежност е извършено на основание на тези документи. Съгласно чл. 29, ал. 3 от закона лицата се разкриват от комисията, но с изричното отбелязване, че липсват други данни по чл. 25, т. 3.

Законът не предвижда правни последици за лицата, за които е обявена принадлежност към органите по чл. 1.

Лицата с установена принадлежност имат и правото да се запознаят с документите, съдържащи се в личните и работните им дела (чл. 31, ал. 8 от закона).

На последно място лицата с установена принадлежност имат право на съдебна защита, поради което Конституционният съд не споделя доводите в искането за нарушено право на защита. За разлика от приетия през 1997 г. Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб (отм.), в който не е предвидено обжалване пред съда на решенията на комисията по чл. 4, ал. 1 от закона, а само подаване на възражения от лицата пред самата комисия (чл. 4, ал. 3), сега действащият ЗДРДОПБГДСРСБНА изрично трикратно предвижда възможността решенията на комисията да могат да се обжалват от проверяваното лице по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Конституционното право на защита на лицата, за които е обявена принадлежност към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, е уредено и гарантирано в чл. 8, ал. 4, чл. 29, ал. 5 и чл. 31, ал. 8 от закона. Лицата разполагат с възможността да оспорват решението на комисията пред съответния административен съд и да подадат касационна жалба срещу неговото решение пред тричленен състав на Върховния административен съд.

Комисията по чл. 4 ЗДРДОПБГДСРСБНА е колективен административен орган и постановяваните от нея решения притежават белезите на индивидуални административни актове. Решенията ѝ са волеизявления, с които се констатират вече възникнали права или задължения, поради което те са декларативни административни актове (чл. 21, ал. 2 АПК). Декларативни и констативни индивидуални административни актове се издават от административните органи по много други закони, като в тези случаи те действат при обвързана компетентност, защото имат възможност само за едно законосъобразно разрешение. Начинът на вземане на решение от административния орган не влияе по никакъв начин на правото на защита на адресатите на административни актове. Конституционният съд не споделя доводите на вносителите на искането, че ЗДРДОПБГДСРСБНА се прилага от комисията, а съдебната проверка на законосъобразността на административния акт се свежда единствено до проверка на

процедурата по приемане на решението. Законите не се прилагат само от административните органи. Съгласно чл. 119, ал. 1 от Конституцията правораздаването се осъществява от Върховния административен съд, а съдилищата съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. Ако съдът върши проверка само на процедурата по приемане на решенията от комисията, както се твърди от вносителите на искането, то той нарушава основното изискване на административния процес, залегнало в чл. 146 АПК, за проверка на петте изисквания за законосъобразност на административните актове, които съдът е длъжен да провери служебно и без оплаквания от страните (чл. 168, ал. 1 АПК). В хода на съдебното производство за доказване на твърденията си жалбоподателите могат да използват всички допустими от Гражданския процесуален кодекс доказателства (чл. 171, ал. 1 и 2 АПК).

Възможностите за злоупотреби при съставяне на документите на бившата Държавна сигурност са били ограничени от нормативната уредба на дейността ѝ, видно от приетите като доказателства по делото Заповед №3900 от 11.11.1974 г. на министъра на вътрешните работи и Инструкцията за оперативния отчет на Държавна сигурност №I–20/20.01.1978 г. на Министерството на вътрешните работи. Съгласно тях за секретните сътрудници е създаван оперативен отчет, образувани са лично и работно дело, а за делата им е воден общ регистър, в който регистрирането става по установения ред, като секретните сътрудници са имали индивидуални регистрационни номера, които не се повтарят. За всички секретни сътрудници е воден централизиран отчет, а за организирането му са водени справочни картотеки №4 и №5 и статистическа картотека №6 при спазване на съответните правила. В много случаи резултатите от срещата са били отразявани в рапорт от оперативния работник, когато съобщените данни не са имали оперативна стойност и секретните сътрудници не са изготвяли писмени сведения (чл. 26 от заповедта). Използването на предвидените в закона оспорени документи в случаите на унищожени лични и работни дела не засяга правото на защита на лицата, за които е обявена принадлежност към органите по чл. 1 и не нарушава Конституцията, тъй като въпросът се свежда до правилното организиране на съдебната защита.

За лицата с неправомерно установена принадлежност към специалните служби съществува и възможността за защита в съответствие с изискването на чл. 7 от Конституцията по исков ред по чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. За тези лица съществува и възможността за защита по чл. 148, ал. 2 във връзка с чл. 161 от Наказателния кодекс.

По изложените съображения Съдът преценява, че правото на защита на лицата, за които е установена принадлежност към органите по чл. 1 от закона, не е нарушено, поради което и разпоредбата на чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА в оспорената част не противоречи на чл. 56 и чл. 57 от Конституцията.

[...]

По горните съображения Конституционният съд намира, че искането като неоснователно следва да бъде отхвърлено, поради което на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 ЗКС

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 25, т. 3 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (обн., ДВ, бр. 102 от 19 декември 2006 г., последно изменен, ДВ, бр. 48 от 24 юни 2011 г.) в

частта „ документи от ръководилия го щатен или нещатен служител, както и наличие на данни за лицето в справочните масиви (регистрационни дневници и картотеки), протоколите за унищожаване или други информационни носители”.

РЕШЕНИЕ №13/2012 г. по к.д. №6/2012 г.²⁰

Ограничението на правото на защита по чл. 56 от Конституцията е неоправдано и несъразмерно тежко, доколкото времето, предмет на изследване [проверка за установяване на значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице], е повече от десет години. Петнадесетгодишната давност за погасяване на правата на държавата ограничава непропорционално правото на защита.

Делото е образувано по искане на: 59 народни представители от 41-вото Народно събрание

Иска се: установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ), а в частност и на неговите чл. 1, ал. 2, чл. 2 (в частта „или административно–наказателното”), чл. 3, ал. 1, чл. 23 (в частта „или за административно нарушение по чл. 24, ал. 1), чл. 24, чл. 27, ал. 3, чл. 64, т. 2 и чл. 73. С искането е оспорена и въведената административна процедура за установяване на незаконно придобито имущество (чл. 21 – 36 ЗОПДНПИ).

Мотиви:

[...]

III. По оспорената конституционност и съответствие с международни договори, по които България е страна, на ЗОПДНПИ в неговата цялост
[...]

4. По довода за противоречие на административната процедура (чл. 21 – 36 ЗОПДНПИ) за установяване на незаконно придобиване на имущество с чл. 56 от Конституцията във връзка с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията и чл. 8 КЗПЧОС

Основното право на защита по чл. 56 от Конституцията не е предоставено абстрактно на гражданина, а възниква в конкретна ситуация, при която „са нарушени или застрашени негови права и законни интереси”. В съдържанието му е включена възможността засегнатият, лично или чрез упълномощено лице, да осъществи действия, насочени към адекватно противодействие на нарушението или заплахата. Предназначението на правото на защита е да служи за гаранция на другите права, предвидени в конституционните разпоредби.

Проверката по чл. 21 – 36 ЗОПДНПИ започва с акт на директора на съответната териториална дирекция въз основа на възникнало законово основание за провеждането ѝ. Тя предхожда производството за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, чието начало се поставя с налагане на обезпечителни мерки от съда. Извършва се от органите на Комисията по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ. Предмет на проверката е изясняване на произхода, начина на придобиване и преобразуването на имуществото на проверяваното лице за определен от закона срок (чл. 28 във връзка с чл. 27, ал. 3 ЗОПДНПИ). Проверяващите събират необходимите сведения, като ползват както общодостъпна информация от различните публични регистри, така и защитена

²⁰обн. ДВ, бр. 82 от 2012 г.

информация, която се съхранява от други органи, институции или отделни лица. Източниците за придобиване на имуществото могат да се установяват и от прокуратурата, Министерството на вътрешните работи, Държавна агенция „Национална сигурност”, органите по приходите и Агенция „Митници” при осъществяването на законово предоставената им компетентност (чл. 30 ЗОПДНПИ). Проверката продължава до една година, като този срок може да бъде удължен еднократно с не повече от шест месеца. Крайният резултат от проверката дава основание на Комисията да вземе решение дали да внесе в съда искане за обезпечение на бъдещия иск за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, когато са събрани достатъчно данни, обосноваващи предположението, че е налице незаконно придобито имущество, или да откаже образуването на производство и прекрати проверката, когато такива данни няма (чл. 37, ал. 1 и 5 ЗОПДНПИ).

При извършване на проверката Комисията и нейните органи не могат да посягат върху свободата и тайната на кореспонденцията и други съобщения на проверяваното лице. Така че не може да се поставя въпросът за накърняване или поставяне в опасност на основното право по чл. 34, ал. 1 от Конституцията.

Съгласно чл. 36 ЗОПДНПИ служебно известната информация от проверката трябва да остане неизвестна както за проверяваните, така и за всички останали лица. Проверяващите не разполагат с възможност чрез действията си да се намесват пряко в личния и семейния им живот, да поставят под съмнение тяхната чест, достойнство и добро име. Наистина данните за имуществото, събирани при проверката, в някои случаи могат да съдържат и информация за личния живот на гражданите, чиято неприкосновеност се защитава от чл. 32, ал. 1, изр. 1 от Конституцията. Тайният характер на проверката е оправдан от гледната точка на постигането на две легитимни цели – от една страна да се осигури реално изпълнение на евентуалното съдебно решение за отнемане на незаконно придобитото имущество чрез изненадващо за длъжника налагане на обезпечителни мерки, а от друга – запазване на авторитета и обществения престиж на засегнатите лица, ако се окаже, че липсват предпоставки за по-нататъшни действия срещу тях. При обработването на личните данни всички органи по закона са обвързани от правилата на Закона за защита на личните данни (чл. 34, ал. 4 ЗОПДНПИ), а разкриването на информацията, поставена под специална законова защита (банкова или търговска тайна), става на основата на съдебно разрешение, дадено по реда на съответните закони, като съдът трябва да съобрази дали това разкриване е необходимо за постигане на целта на ЗОПДНПИ. Проверката е ограничена във времето (до една година, а по изрично решение на Комисията за продължаване на срока – максимално до една година и шест месеца), като при всяко положение след първото реално засягане на имуществената сфера чрез налагане на обезпечителни мерки от съда засегнатите лица не само узнават за предходните действия на компетентните органи по събиране на информация, но получават всички останали възможности за ефективно упражняване на правото на защита – да оспорват неизгодните за тях доказателства и да представят доказателства, да изразяват становището си пред Комисията и съда, да правят искания и възражения, да ползват адвокатска помощ и т.н. (чл. 60 ЗОПДНПИ).

Констатациите във връзка с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията са валидни и за преценката за съответствието на оспорената предварителна проверка по ЗОПДНПИ с правото на зачитане на личния и семейния живот по чл. 8 КЗПЧОС. Доколкото е налице възможност за ограничаване на това право, границите на допустимата намеса на държавните органи са установени недвусмислено в закона, а това изключва всякакъв произвол. Предвидените мерки са оправдани в демократичното общество от позициите на необходимата защита на икономическото благосъстояние на страната, обществения морал и правата и свободите на гражданите, по своята интензивност кореспондират на

поставените цели, смекчени са в максимално възможната степен, т.е. не са излишно прекомерни.

[...]

IV. За конституционособразността и съответствието с международни договори, по които България е страна, на отделни разпоредби на ЗОПДНПИ

[...]

4. Относно чл. 27, ал. 3 и чл. 73 ЗОПДНПИ:

По отношение на чл. 27, ал. 3 ЗОПДНПИ искането трябва да се уважи, но не защото е било допуснато нарушение на парламентарната процедура по чл. 88, ал. 1 от Конституцията, както твърдят вносителите. По този въпрос са относими изложените съображения във връзка с оспорването в същата насока на чл. 24 ЗОПДНПИ

Разпоредбата е противоконституционна поради материалното ѝ съдържание. Поначало поставянето на времеви рамки на периода на придобиване на незаконно имущество, който подлежи на изследване от органите по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ, трябва да се оцени положително в светлината на необходимите гаранции за ефективно упражняване на правото на защита на засегнатите лица по чл. 56 от Конституцията. Проблемът е, че разпоредбата на чл. 27, ал. 3 ЗОПДНПИ не отговаря на критериите за пропорционалност на ограничението, тъй като фиксираният размер от петнадесет години е прекомерен и неподходящ.

Отнемането на незаконно придобито имущество е последното, крайното средство за възстановяване на справедливостта и обществения ред, което се прилага, когато другите контролни и правозащитни органи на държавата не са успели ефективно да противодействат на съответната непозволена от закона дейност, както и да предприемат реални стъпки, насочени не само към санкциониране на онези, които противозаконно са придобили значително имущество, но и към създаване на условия за възстановяване на нарушения правомерен баланс на материалните ценности. Възможността за отнемане на имущество, придобито през особено дълъг период, съставлява неоправдан стимул за пасивност и безразличие у тези, които по естеството на правомощията си са длъжни да осигурят върховенството на закона.

Неоснователно е опасението на вносителите на искането, че с определянето на времеви рамки на изследването от предмета на доказване в производството се изключва установяването на актива на имуществото, с който проверяваният, съответно – ответник по гражданския иск, встъпва в началото на периода. Само на такава изходна фактическа основа може да продължи спорът дали е налице „значително несъответствие” по смисъла на допълнителната разпоредба § 1, т. 7 ЗОПДНПИ. Това означава връщане назад във времето, което, ако е прекомерно, сериозно би затруднило защитата на засегнатите лица от гледна точка на намирането и представянето на релевантните доказателства. Според Конституционния съд ограничението на правото на защита по чл. 56 от Конституцията е неоправдано и несъразмерно тежко, доколкото времето, предмет на изследване, е повече от десет години.

Разумният срок на проверката по чл. 27, ал. 3 ЗОПДНПИ е обвързан и с привилегированото положение на държавата, установено с чл. 73, ал. 1 ЗОПДНПИ чрез въвеждането на удължена петнадесетгодишна давност за погасяване на правата ѝ по закона. И този срок ограничава непропорционално правото на защита по съображения, аналогични на гореизложените. Намалването му се налага и от необходимостта да бъде защитен принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. От една страна, с това може да се постигне синхрон с абсолютната десетгодишна давност за погасяване на публичните вземания по чл. 171, ал. 2 от Данъчно–осигурителния процесуален кодекс. От друга – би отпаднала възможността за отнемане на недвижими имоти, за които е изтекъл общият срок за придобиването им по давност при

недобросъвестно владение (чл. 79, ал. 1 от Закона за собствеността), включително и от други лица освен проверяваните, което би съставлявало несъразмерно посягателство върху придобити права и неоправдано би създавало правна несигурност. Следователно чл. 73, ал. 1 ЗОПДНПИ също трябва да бъде обявен за противоконституционен в частта „петнадесетгодишна давност“.

Конституционният съд обръща внимание, че произтичащото от настоящото решение намаляване на периода на проверката и съответно – на срока за погасяване по давност на правата на държавата, няма да блокира гражданската конфискация на онова имущество, което пряко или косвено е придобито от престъпна дейност, осъществена по време на най-интензивната трансформация на собствеността от държавна в частна. Такава възможност ще е налице, доколкото компетентните държавни органи надлежно са упражнили правомощията си по ЗОПДНПИ, за което са разполагали с предостатъчно време. В тази насока следва да се има предвид, че по силата на § 5 от преходните и заключителни разпоредби на оспорения ЗОПДНПИ неприключилите проверки и производства за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, следва да се довършват по реда и условията на заварения ЗОПДИППД, включващи и правилото за удължена давност по отношение погасяването на правата на държавата (чл. 11 ЗОПДИППД).

[...]

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България Конституционният съд

Р Е Ш И:

Установява противоконституционност на чл. 2 в частта „или административно–наказателното“, чл. 3, ал. 1 в частта „и да се възстанови чувството за справедливост у гражданите“, чл. 24, ал. 3 и 4, чл. 27, ал. 3 в частта „петнадесет години“ и чл. 73 в частта „петнадесетгодишна давност“ от Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (обн., ДВ, бр. 38 от 18.05.2012 г.).

Отхвърля искането на 59 народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на целия Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (обн., ДВ, бр. 38 от 18.05.2012 г.) и на неговите чл. 1, ал. 2, чл. 3, ал. 1 – в останалата част, чл. 23 в частта „или за административно нарушение по чл. 24 ал. 1“, чл. 24, ал. 1 и 2, чл. 27, ал. 3 – в останалата част, чл. 64, т. 2 и чл. 73 – в останалата част.

Особено мнение на съдиите Благовест Пунев, Румен Ненков и Кети Маркова

[...]

2. За противоконституционността на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ

Разпоредбата на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ предвижда съдебен контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) върху решенията на най-важния, централния орган, създаден с оспорения закон, а именно – Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. Според нас нормата не е в състояние да изпълни предназначението си да създаде гаранции за правото на защита и законност в действията на специализираната администрация, защото противоречи флагрантно на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Предвидена е обжалваемост на всички решения на Комисията, взети при осъществяване на предоставените ѝ от закона правомощия (чл. 11, ал. 1, т. 1 – 7 ЗОПДНПИ). Решенията могат да се систематизират в три категории: 1) решения с несамостоятелен, обслужващ развитието на процедурата

характер – за внасяне на искане в съда за разкриване на банкова и търговска тайна, за удължаване срока на проверката, за връщане на преписката за събиране на допълнителни данни (чл. 37, ал. 5 ЗОПДНПИ), за образуване на производство, включващо внасяне в съда на искане за налагане на обезпечителни мерки и иск за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, за сключване на съдебна спогодба по чл. 79 ЗОПДНПИ с ответниците по иска; 2) решения, които преустановяват развитието на вече започналата законова процедура – за прекратяване на проверката по чл. 27 ЗОПДНПИ, за отказ за образуване на производство по закона или за прекратяването му и 3) решения, които обуславят възникването, изменението или прекратяването на трудови правоотношения с директорите на териториалните дирекции и инспекторите в тях (чл. 11, ал. 1, т. 6 ЗОПДНПИ).

Първо, от гледната точка на конституционно установената система на правораздаване е абсолютно недопустимо контролът върху едни и същи по същество актове на администрацията да се осъществява успоредно от различни по вид съдилища – в случая общи и административни. Няма никаква друга логика освен въпросът за законосъобразността на решенията на Комисията с преходен характер, насочени към развитието на производството по гражданския иск за отнемане на незаконно придобитото имущество, да бъде решаван в състезателния граждански процес пред компетентния да разгледа делото общ съд. Например, абсурдно е административният съд да е компетентен да се произнесе по процесуалната и материалната законосъобразност на решението за внасяне на искане за налагане на обезпечителни мерки, а на идентична правна основа общият съд да решава по същество за неговата основателност. Същото се отнася и за исканията за разкриване на банкова и търговска тайна, решението за продължаване срока на предварителната проверка, решението за внасяне на граждански иск в съответния общ съд, решението да се сключи съдебна спогодба. От двойствения характер на уредбата може да произтече единствено правна несигурност и тотален правораздавателен хаос.

Второ, в някои случаи въведената с чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ обжалваемост пред административните съдилища е несъвместима с идеите и целите на самия закон. Не може да се спази изискването за дискретност на предварителната проверка (чл. 36 ЗОПДНПИ), след като решението за удължаване на срока на провеждането ѝ трябва да се съобщи на засегнатия, за да се обезпечи правото му да обжалва по реда на АПК. Незабавното произнасяне на общия граждански съд по внесено от Комисията искане за вземане на обезпечителни мерки (чл. 37, ал. 1 ЗОПДНПИ), което очевидно цели да изненада бъдещия ответник, няма да има абсолютно никакъв смисъл, ако същият може да обжалва пред съответния административен съд и предхождащото решение по чл. 11, ал. 1, т. 1 ЗОПДНПИ за внасяне на такова искане в компетентния да се произнесе общ съд.

Трето, правото на достъп до съд по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съответно – по чл. 6 КЗПЧОС, не е предоставено абстрактно и безадресно, а само на онези лица, чиито признати от правото интереси са засегнати. Лицата, срещу които е внесен искът за гражданска конфискация, могат да търсят съдебна защита чрез възраженията си пред съда, който разглежда делото. Проверяваните обаче не разполагат с обвързан с правото на собственост интерес да обжалват решенията на Комисията, с които се прекратява проверката по чл. 27 ЗОПДНПИ, отказва се образуването на производство или се прекратява образуването на производство. При осъществяване на предварителната проверка по ЗОПДНПИ хипотетично може да се навлезе в друга правно защитена сфера на проверяваните лица, свързана с обмена, движението и съхранението на информация за техния личен и семеен живот. Правните гаранции да не се злоупотребява с такава информация се съдържат в необходимостта от съдебно разрешение при разкриване на банковата и търговската тайна (чл. 29 ЗОПДНПИ), задължението на специализираните

органи да обработват информацията в съответствие със Закона за личните данни (чл. 34, ал. 4 ЗОПДНПИ) и установения парламентарен контрол върху дейността на Комисията (чл. 14 ЗОПДНПИ). Ако законодателят намери, че дори и при тези изисквания стандартът на защитата трябва да е още по-висок, би могъл да предвиди след прекратяването на процедурата засегнатият да бъде уведомяван, че е бил обект на проверка, или да се обезпечи унищожаване на съответните информационни носители. Правозащитните механизми обаче не могат да бъдат от такова естество, което да изключва постигането на съобразените с принципите на Конституцията цели на закона, насочени към защита на правния ред и възстановяване на справедливостта в имуществените отношения.

Четвърто, ЗОПДНПИ не предоставя изрично на директорите на териториалните дирекции и инспекторите към тях статута на държавни служители, а и това не произтича от общите предпоставки по чл. 2 от Закона за държавния служител. Така че споровете относно възникването (в случая въз основа на конкурс), изменението и прекратяването на трудовите правоотношения с Комисията подлежат на разглеждане пред общите съдилища по реда на Кодекса на труда. При това положение въвеждането на успореден съдебен контрол по реда на АПК не само е ненужно, а е вредно за стабилността на правораздаването.

В заключение разпоредбата на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ е несъвместима както с идеите и принципите на цялостния правов ред, така и с идеите и принципите на подлежащия на контрол законодателен акт. Прилагането ѝ обективно ще предизвика неоправдани трудности за адресатите на закона и ще създаде условия за противоречива практика. Може да се прогнозира възникването на състояние на правна нестабилност и несигурност. Затова считаме, че алинея 5 на чл. 11 ЗОПДНПИ трябваше да се обяви за противоконституционна, като нарушаваща принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

3. За противоконституционността на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ

Разпоредбите на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ са относими към поставения в искането принципен проблем за обезпечаване на правото на защита на всички лица, засегнати от производството по отнемане на незаконно придобито имущество, чрез достъп до съдебното разглеждане на иска, предявен от Комисията. Противоречат на чл. 56 от Конституцията, защото съвсем неоправдано от кръга на задължителните ответници са изключени третите лица по чл. 63 ЗОПДНПИ, посочени като възможни приобретатели на подлежащо на отнемане незаконно придобито имущество. Конкретно става дума за членовете на семейството на проверяваното лице според допълнителната разпоредба на § 1, т. 3 ЗОПДНПИ, а именно – съпруг, лице, с което проверяваното лице е във фактическо съжителство, и ненавършили пълнолетие деца. Конституцията изисква всички те като правни субекти със самостоятелни права да не бъдат лишени от правото наред с проверяваното лице да установяват законността на източника на придобитото на тяхно име имуществото, чието отнемане в полза на държавата се иска. Затова чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ трябваше да бъдат обявени за противоконституционни, от което щеше да произтече необходимост от законодателна намеса за съответното им коригиране.

РЕШЕНИЕ №6/2013 г. по к.д. №5/2013 г.²¹

Задължението на гражданите да следят всеки брой на Държавен вестник, за да могат да упражнят правото си на защита срещу принудителното отчуждаване, е

²¹обн. ДВ, бр. 20 от 2012 г.

конституционно недопустимо. С липсата на задължение за лично уведомяване на собствениците, законодателят формално изпълнява конституционното изискване, като на практика ограничава правото на защита. Конституционното право на защита предполага задължение за държавата чрез законотворчеството и изпълнението на законите да обезпечи ефективна възможност на гражданите да защитят нарушените или застрашените си права по съдебен ред.

Делото е образувано по искане на: омбудсмана на Република България

Иска се: за установяване противоконституционността на чл. 38, ал. 1, ал. 2 и ал. 3, чл. 39, ал. 1, изречение второ и раздел II „Обезщетение за ползване на имот – частна собственост” в глава трета „Принудително отчуждаване на имоти – частна собственост, за държавни нужди” от Закона за държавната собственост, и чл. 27, ал. 1, чл. 29, ал. 3, т. 1 и чл. 30 от Закона за общинската собственост, както и за несъответствието им с международните договори, по които България е страна.

Мотиви:

1. В Конституцията на Република България отчуждаването на имоти и вещи за държавна или общинска нужда е предвидено като изключение от принципа за неприкосновеност на частната собственост – чл. 17, ал. 3 от Конституцията. В изключителни случаи и само въз основа на закон е предоставена възможност да бъде засегнато правото на частна собственост на определени правни субекти – граждани или юридически лица, чрез принудително отчуждаване за държавни и общински нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин. В резултат на отчуждаването държавата или общините придобиват правото на собственост върху имоти и вещи на оригинално основание. Отчуждаването се осъществява чрез постановяване на индивидуални административни актове с конститутивно действие. Такива актове са решенията на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 ЗДС, решенията на областните управители по чл. 34а, ал. 2 ЗДС, както и заповедите на кметовете по чл. 25, ал. 2 ЗОС. Оспорената разпоредба на чл. 38, ал. 1 и ал. 2 ЗДС, както и разпоредбата на чл. 27, ал. 1 ЗОС предвиждат гражданите и юридическите лица да не бъдат уведомявани за акта за отчуждаване чрез връчване на индивидуалните административни актове на заинтересованите лица по реда на Административно–процесуалния кодекс, а да се обнародват в „Държавен вестник“, като на обнародването се придава правната характеристика на връчване на актовете.

За разлика от административните производства, протичащи по общия ред на Административно–процесуалния кодекс, в които засегнатите от административните актове субекти имат възможността своевременно да реагират и да защитят своите права, при провеждане на отчуждаване по реда на чл. 38, ал. 1 и ал. 2 ЗДС и чл. 27, ал. 1 ЗОС първият момент, в който адресатът на акта може да се информира за вече приключилата процедура по отчуждаването е публикацията в „Държавен вестник“. С цитираните разпоредби на гражданите и юридическите лица се вменява своеобразно задължение да следят всеки брой на „Държавен вестник“, за да могат да упражнят правото си на защита срещу принудителното отчуждаване, тъй като съответният държавен или общински орган няма задължение да уведоми собственика нито за намерението на държавата и общините да бъде отчужден имота, нито за акта на самото отчуждаване. Подобен подход, който улеснява единствено дейността на държавата и общините за сметка на ограничаване на правото на защита на гражданите и юридическите лица, е конституционно недопустим. Вярно е, че засегнатите субекти могат да обжалват акта, с който се извършва отчуждаването, въз основа на оспорваните разпоредби на ЗДС и ЗОС,

но тази възможност е силно ограничена и непропорционално затруднена до степен да бъде превърната в напълно формална поради това, че този акт не се връчва на адресата, а само се обнародва. Поначало е прието в „Държавен вестник“ да се публикуват призовки и съобщения от съдилищата по определен от процесуалния закон ред в случаите, когато лицата – адресат на съобщенията и призовките, не са намерени на постоянния им адрес. Така публикацията в „Държавен вестник“ представлява неизбежна алтернатива на личното уведомяване. В оспорените разпоредби недопустимо се замества задължението на държавните органи лично да уведомят лицето – адресат на индивидуалния административен акт за отчуждаване на неговата частна собственост, с безадресна публикация в „Държавен вестник“. Така се стига до засягане на правото на защита (чл. 56 от Конституцията) на гражданите и юридическите лица, без да са налице каквито и да било основания за това. Несъстоятелно е разбирането, че съобщаването на административния акт не е гарантирано от основния закон право на гражданите, а е способ или ред за провеждане на определено действие като част от административното производство. Още по-неприемливо е да се допусне, че установяването на един или друг начин на съобщаване е част от конституционната компетентност по чл. 84, т. 1 на Народното събрание да приема и изменя закони и че законодателят може да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност. Необосновано е да се смята, че атакуваната уредба на ЗДС и ЗОС не създава рестрикции, тъй като е постигнала необходимия баланс между правата на гражданите, от една страна, и обществения интерес, от друга. Поначало отчуждаването на частна собственост за национални и големи инфраструктурни обекти засяга голям брой имоти и собственици и личното съобщаване на административните актове е от естество да затрудни и забави отчуждителното производство. Общественият интерес може и да обосновава съобщаването в тези случаи да се извършва чрез обнародване в „Държавен вестник“, но частният интерес на собствениците следва да бъде адекватно защитен от законодателя, след като правото на собственост се гарантира и защитава от закона (чл. 17, ал. 1 от Конституцията) и частната собственост е обявена в чл. 17, ал. 3 от Конституцията за неприкосновена.

С атакуваните разпоредби на двата закона очевидно се цели да се постигне бързина и ефективност при изграждането на различни инфраструктурни и други проекти с национално или регионално значение. Бързината за осъществяване на подобни проекти може да бъде постигната чрез различни законодателни решения, но без при това да се засягат или ограничават конституционните права на гражданите. Недопустимо е с аргументи за целесъобразност да се пренебрегват и нарушават основни начала, зложени в Конституцията на Република България. С оспорените разпоредби е нарушен принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 и чл. 17, ал. 1 от основния закон. С Решение №10/2009 г. Конституционният съд приема, че принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим. Приеманите от него закони е необходимо да гарантират правната сигурност, в това число като се зачитат придобитите съгласно закона права от страна на гражданите и юридическите лица и да не ги променят в полза на държавата и във вреда на гражданите и юридическите лица (Решение №7/2001 г. на Конституционния съд). При създаването на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват чл. 17, ал. 1 от Конституцията, както и справедливия интерес в рамките на конституционния модел, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори “да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани“ (Решение №1/2005 г. на Конституционния съд). Няма пречка законодателно обнародването в „Държавен вестник“ да бъде уредено като субсидиарен способ за уведомяване, когато лицето не може да бъде открито и по никакъв друг начин не може

да бъде лично уведомено за административния акт за отчуждаване на неговата собственост. Подобна правна уредба съществува както в Административно–процесуалния кодекс, така и в Гражданско–процесуалния кодекс.

Съгласно чл. 56 от Конституцията всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. С оспорените разпоредби на ЗДС и ЗОС поначало се дава възможност на гражданите да обжалват акта за отчуждаване на техен имот, но предвид на липсата на задължение за лично уведомяване на собствениците законодателят формално изпълнява конституционното изискване, като на практика ограничава правото на защита. Тази уредба не съответства на целта и смисъла на чл. 56 от Конституцията. Конституционното право на защита предполага задължение за държавата чрез законотворчеството и изпълнението на законите да обезпечи ефективна възможност на гражданите да защитят нарушените или застрашените си права по съдебен ред.

Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията нормите на международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. В този смисъл разпоредбите на чл. 38, ал. 1 и ал. 2 ЗДС и чл. 27, ал. 1 ЗОС са в противоречие с чл. 6, § 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС). В решение *De Geouffre de la Pradelle v. France* (application No. 12964/87) Европейският съд по правата на човека посочва, че жалбоподателят трябва „да има ясна, практическа и ефективна възможност да обжалва административен акт, който директно въздейства върху и засяга правото му на собственост“. Съдът приема, че този административен акт следва да се съобщава лично на адресата, от който момент последният да има възможност да го обжалва. Това разбиране на съда е потвърдено и в решение *Serghides and Christoforou v. Cyprus* (application No. 44730/98).

В противоречие с нормите на Конституцията и ЕКЗПЧОС разпоредбите на чл. 38, ал. 1 и ал. 2 ЗДС и чл. 27, ал. 1 ЗОС не позволяват на гражданите ефективно да защитават правото си на частна собственост. Те дават единствено право на обжалване на решенията на Министерския съвет и заповедите на областните управители и кметовете на общини в 14–дневен срок след публикуването им в „Държавен вестник“. Това е в значителна степен затруднено, тъй като гражданите не са задължени, а и не са в състояние да следят всички броеве на „Държавен вестник“ и дори в случаите, когато имат такава възможност, не са в състояние да разберат, че предстои отчуждаване именно на тяхната частна собственост, доколкото самата форма на обнародването на тези административните актове е усложнена. При това наименованията на местностите претърпяват многократни промени, а и границите между тях също не са категорично определени. Многократно се променят и кадастралните, имотните и регулационните номера, което също затруднява проследяването на отчуждителните действия.

Създавайки улеснение за държавата и общините да съобщават индивидуалните административни актове за отчуждаване единствено чрез „Държавен вестник“, законодателят ги е освободил от задължението след като издирят и индивидуализират собствениците да положат каквито и да са усилия за връчване на административния акт по общия ред. Така с атакуваните текстове от ЗДС и ЗОС държавата и общините се освобождават от задължения, независимо че разполагат с цялата информация за установяване на субекта на правото на собственост, а именно – кадастър, данъчни партии, регулационни планове, планове за земеразделяне и други начини да бъдат открити необходимите данни. Липсата на добра организация и координация между отделните държавни и общински органи и служби не може да бъде оправдание за нарушаване на конституционните правата на собствениците. Държавата и общините

разполагат с организационен ресурс да получат и анализират цялата информация, необходима за отчуждаването на частна собственост. Конституционно недопустимо е лошото управление да обосновава засягане и ограничаване на основни конституционни права на гражданите в Република България.

[...]

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни и несъответстващи на международните договори, по които България е страна, чл. 38, ал. 1 и ал. 2 от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996, посл. изм. и доп., ДВ, бр. 99 от 14.12.2012 г.), и чл. 27, ал. 1 от Закона за общинската собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 91 от 20.11.2012 г.).

Обявява за противоконституционни чл. 38, ал. 3, чл. 39, ал. 1, изречение второ и раздел втори „Обезщетение за ползване на имот – частна собственост” в глава трета „Предварително отчуждаване на имоти – частна собственост, за държавни нужди” от Закона за държавната собственост и чл. 29, ал. 3, т. 1 и чл. 30 от Закона за общинската собственост.

Съдиите Благовест Пунев, Румен Ненков, Кети Маркова и Анастас Анастасов са подписали с особено мнение решението.

РЕШЕНИЕ №11/2016 г. по к.д. №7/2016 г.²²

Конституционното право на защита може да се реализира в своята пълнота, само ако пътят до съда не е затворен, тъй като единствено състезателният публичен съдебен процес при равенство на спорещите страни в смисъла по чл. 121 от Конституцията може да осигури разкриването на истината и точното прилагане на закона.

Делото е образувано по искане на: петчленен състав на Върховния административен съд

Иска се: установяване на противоконституционност на чл. 37 от Закона за борба срещу на малолетните и непълнолетните (ЗБППМН).

Мотиви:

Предмет на контрол за конституционносъобразност е разпоредбата на чл. 37 ЗБППМН, според която престоят в домовете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни не може да бъде повече от 15 дни като престоят над 24 часа се разрешава от прокурора, а само в изключителни случаи пак с разрешение на съответния прокурор може да бъде продължен до 2 месеца.

Всяко човешко същество по своята природа се нуждае от лично пространство, в което да разполага с възможността да взема собствени решения и да предприема съответните на тях действия, разбира се като се съобразява с необходимия за обществения мир баланс с аналогичното пространство, дължимо на останалите индивиди. Неслучайно създателите на Конституцията от 1991 г. още в нейния преамбюл,

²²обн., ДВ, бр. 80 от 2016 г.

обявявайки верността си към общочовешките ценности, на първо място сред тях са посочили свободата. Най-съществените гаранции за индивидуалната свобода като конституционна ценност се съдържат в уредбата на основните граждански права. В чл. 30 от Конституцията не само е признато правото на лична свобода и неприкосновеност, но са установени и условията за неговото ограничаване, както и необходимите мерки за защита на засегнатите лица срещу евентуален произвол. Валидни са общите предпоставки за допустимост на ограничението на всяко основно право, а именно – да е уредено в закон, да е насочено към обезпечаване на съществени конституционно признати блага (т.е. да е оправдано от легитимна цел), да е съразмерно (пропорционално) на съществуващата опасност за обекта на защита и не на последно място – да е осигурен достъп до ефективен съдебен контрол върху прилагането му (в този смисъл вж. Решение на КС №2/2000 г.).

Оспорената разпоредба на чл. 37 ЗБППМН урежда изчерпателно реда и сроковете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни в специализирани домове, създадени от Министерството на вътрешните работи (МВР). Решението на компетентния орган за настаняване подлежи на принудително изпълнение, а установеният на законово и подзаконово ниво режим на домовете от този вид изисква постоянен контрол върху поведението на настаненото лице, включително и върху възможностите за излизане извън дома. Това са обстоятелства, които дават основание на КС да приеме, че престоят съставлява ограничаване на личната свобода и неприкосновеност, поради което стандартите по чл. 30 от Конституцията са приложими (вж. раздел I, т. 1, б. „б“ на Решение на КС №10/1992 г.). Заключение на съда в тази насока съвпада с констатацията на ЕСПЧ по делото „А. и други срещу България“, макар и относима към прилагането на чл. 5, § 4 КЗПЧОС.

Условията и редът за ограничаване на индивидуалната свобода чрез временно настаняване в дом за малолетни и непълнолетни, както и в най-общи линии режимът в съответните домове, са уредени на законово ниво в глава VI (чл. 34 – 39) на ЗБППМН. Следователно изискването за законоустановеност на ограничението на основното право е спазено.

Временното настаняване е проявление на спешните първоначални мерки, които са необходими за подготовка и осъществяване на следващите етапи от дължимата от държавата грижа за намиращите се в риск подрастващи. Целта на ограничението е не само да обезпечи сигурност и спокойствие в обществото, тъй като на временно настаняване подлежат лица, извършили противообществени прояви, но и в дух на хуманизъм да бъдат защитени правата и законните интереси на самите малолетни и непълнолетни, спрямо които се налага (на настаняване подлежат още и деца, останали без родителска грижа, просеци, скитаци, проституиращи, злоупотребяващи с алкохол и наркотици и пр). В тази насока националното законодателство претърпя съществено развитие с въвеждането на промени в ЗБППМН и приемането през 2000 г. на Закон за закрила на детето (ЗЗДете). Временното настаняване на малолетни и непълнолетни в съответните домове следва утвърдените в международните актове и националното законодателство принципи като осигуряване на „най-добрия интерес на детето“, специална закрила на децата в риск, временен характер на ограничителните мерки и незабавност на действията по закрила на детето (чл. 3, точки 3, 4, 7 и 13 ЗЗДете). Все пак в настоящия случай не се налага всеобхватно обсъждане на конституционната легитимност на материалноправните основания за временно настаняване, защото разпоредбата на чл. 35, ал. 1 ЗБППМН, в която се съдържат, е извън обхвата на искането и съответно – на конституционния контрол.

Оспореният чл. 37 ЗБППМН е изцяло с процедурен характер. От него произтича, че временното настаняване на малолетни и непълнолетни в създадените за тази цел

домове се извършва с акт на съответен орган на МВР, но само за срок до 24 часа, а за по-дълъг период с разрешение на прокурора (до 15 дни в общия случай с възможност за продължаване на престоя в изключителни случаи максимално до 2 месеца). Проверката за конституционност следва да се съсредоточи върху въпроса дали установеният ред дава на засегнатите лица възможността да бъдат ефективно защитени срещу незаконно ограничаване на предоставеното им от Конституцията право на лична свобода и неприкосновеност.

Вносителят на искането изрично се е позовал на нарушение по чл. 30, ал. 3 от Конституцията, но това негово твърдение е неоснователно. Посочената разпоредба изисква всяко задържане да става само в изрично определени от закона случаи, а при постановяването му от орган, намиращ се извън системата на съдебната власт, за същия възниква задължението за незабавно уведомяване на компетентния по закон орган на съдебната власт, който в срок от 24 часа трябва да се произнесе по правомерността на взетата ограничителна мярка. Оспореният чл. 37 ЗБППМН не противоречи на това конституционно предписание, защото българският конституционен модел включва прокуратурата в системата на съдебната власт, при което при осъществяване на възложените му правомощия прокурорът действа като орган на тази власт (в този смисъл вж. Решение на КС №8/2005 г.; Решение на КС №3/2015 г. и др.).

КС обаче не е ограничен в рамките на изрично посоченото в искането основание за несъответствие с Конституцията (чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционен съд – ЗКС), още повече, че самият вносител се е обосновал с „липса на средство за обжалване“. Следвайки предходната си юриспруденция, в решението по делото „А. и други срещу България“ ЕСПЧ категорично е приел, че процедурата пред компетентния орган, включително и пред прокурора, който при упражняване на изпълнителните си правомощия се произнася по задържане в дом за временно настаняване, не съдържа гаранциите срещу произвол, които дава съдопроизводството. Това разбиране съвпада с принципните виждания на КС, който, развивайки своята практика, също е достигнал до заключение, че конституционното право на защита може да се реализира в своята пълнота, само ако пътят до съда не е затворен, тъй като единствено състезателният публичен съдебен процес при равенство на спорещите страни в смисъла по чл. 121 от Конституцията може да осигури разкриването на истината и точното прилагане на закона. Недвусмислено и безусловно е приел, че „правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава“ (вж. мотивите на Тълкувателно решение на КС №14/2014 г.). Следователно крайният резултат от настоящето производство зависи от отговора на въпроса дали наистина процедурата за временно настаняване на малолетни и непълнолетни в съответните домове, установена в чл. 37 ЗБППМН, изключва ефективния достъп на засегнатите лица до съдебен контрол.

С оглед на специфичните правомощия, дадени на прокурора с оспорената законова разпоредба, необходимо е предварително ясно да бъдат разграничени актовете и действията, които той осъществява в изпълнение или за осигуряване на конституционните функции на прокуратурата, установени в чл. 127 от Конституцията, от другите актове и действия, които допълнително са му възложени със специален закон. В първия случай прокурорската институция като структура на съдебната власт, в частност всеки съответно оправомощен прокурор като орган на същата власт, следи за спазване на законността съобразно предписанията на Основния закон. Тази категория властнически актове и действия, а такива са всички актове и действия по Закона за съдебната власт (ЗСВ), Наказателно-процесуалния кодекс, Гражданския процесуален кодекс, Административно-процесуалния кодекс (АПК), Закона за изпълнение на наказанията и Закона за административните нарушения и наказания съставляват

проявление на върховна, конституционно предоставена власт, поради което не могат да бъдат окачествени като изпълнителни (административни). Това се отнася и за актовете и действията на прокурора по други закони, които също са в изпълнение на функциите по чл. 127 от Конституцията (например, предприемане на действия, насочени към отмяната на незаконосъобразни актове). Несъмнено прокурорските актове от посочения вид остават извън визирания в чл. 120 от Конституцията. Поначало те не подлежат на външен контрол за законосъобразност пред съда, освен ако такъв контрол е предвиден изрично от закона в случаите когато засягат индивидуални права и законни интереси (в този смисъл вж. Раздел III на Решение на КС №7/2004 г.).

Съдържанието на правомощието, предоставено с чл. 37 ЗБППМН, обаче е коренно различно в своята същност. В този случай прокурорът не изпълнява, нито осигурява изпълнението на конституционните функции на прокуратурата, а действа като административен орган. В тази особена хипотеза даденото от него разрешение следва да се третира като управленско (административно), поради което няма основание да се ползва с друг конституционен режим, различен от установения в чл. 120 от Конституцията за всички административни актове. В това се състои и специфичността на прокурорския акт, издаден на основание на законовата разпоредба, която е предмет на настоящия конституционен контрол.

Съобразявайки се с гореизложените принципни положения, КС приема, че по своята правна същност разрешението на прокурора за удължаване на престоя в дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни над 24 часа не се отличава от акта на съответния специализиран орган на МВР за първоначално настаняване. И в двете хипотези чрез изрично волеизявление на овластен със закон държавен орган с обвързваща сила се ограничава личната свобода и неприкосновеност на засегнатото лице. В този аспект прокурорското разрешение съдържа всички признаци на легалното определение за индивидуален административен акт по чл. 21, ал. 1 АПК. Поначало действащата правна уредба, включително и на конституционно ниво, не стеснява компетентността за издаване на административни актове в рамките на органите, принадлежащи към системата на изпълнителната власт. Дори законът изрично предвижда такива актове да издават и органи от други властнически структури. Аргументи в този смисъл могат да се извлекат от чл. 82, ал. 1, т.т. 1, 3 и 4 АПК. В същата насока е и по-широката дефиниция на понятието „административен орган“ по смисъла на допълнителната разпоредба на § 1, т. 1 АПК. В случая по чл. 37 ЗБППМН прокурорът действа като овластен със закон орган на друга власт (съдебната), каквато възможност изрично е предвидена в определението по чл. 21, ал. 1 АПК. Аналогична констатация за правното му положение при издаване на разрешението за удължаване на престоя в дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни се съдържа и в мотивите на посоченото по-горе решение на ЕСПЧ.

При положение, че в оспорената норма са визирани актове на прокурора, които съдържат всички признаци на индивидуалните административни актове, тезата, че засегнатите лица са лишени от достъп до съдебен контрол остава без правна опора. Вярно е, че законът не е предвидил специално производство, но въпреки това пътят към съда е открит по общите правила на раздел I „Оспорване на индивидуални административни актове“ на Глава десета на АПК. Конституцията възприема като принципно положение, че на обжалване пред съдилищата подлежат всички административни актове, освен ако обжалваемостта изрично е изключена със закон (чл. 120, ал. 2 от Конституцията). В случая обаче законът не предвижда изключение от общото правило, поради което не се налага да се преценяват границите на допустимостта на законодателните решения с такъв характер, очертани с Тълкувателно решение на КС №14/2014 г. Достъпът до съда е осигурен за всички засегнати лица (чл. 147, ал. 1 АПК), а предмет на съдебната

проверка е законосъобразността както в процедурен, така и в материалноправен аспект (чл. 145, ал. 1 и чл. 146 АПК). Оспорването обуславя спиране на изпълнението на издадения акт, а предварителното изпълнение е под контрола на съда (чл. 166 – чл. 167 АПК). Може да се направи обобщение, че е налице адекватна законова основа за провеждане на справедлив, публичен и състезателен съдебен процес между равнопоставени страни.

Институтът на вътрешния контрол в рамките на самата прокуратура върху актовете и действията на отделния прокурор е установен първично в Закона за съдебната власт (ЗСВ). Не може обаче да бъде споделена тезата, че сам по себе си той изключва възможността за съдебен контрол. Нещо повече, такава възможност е предвидена изрично в чл. 143, ал. 1 ЗСВ. Следователно ЗСВ не въвежда такова изключение от принципа на обжалваемост, каквото е визирано в чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Възможността за съдебен контрол върху разрешението на прокурора по чл. 37 ЗБППМН не накърнява нито една от функциите на прокуратурата, които са ѝ възложени от чл. 127 от Конституцията. Актът за настаняване за определен срок в специализиран дом за малолетни и непълнолетни произвежда незабавен, непосредствен ефект върху правата и свободите на засегнатото лице. Няма никакво основание този акт да се третира като проявление на прокурорски надзор спрямо органите и лицата, които по закон са отговорни за правилното изпълнение на принудителната мярка. Такъв надзор прокуратурата започва да упражнява и дължи впоследствие – от вземането на мярката до приключването на нейното изпълнение. Същественото в случая е, че съдебната проверка за законосъобразност на прокурорския акт, издаден по подлежащата на конституционен контрол разпоредба, не само не изключва, но и в никаква степен не ограничава ефективното упражняване на правомощието по чл. 127, т. 4 от Конституцията.

В случая ефективността на средството за защита следва да се преценява и с оглед на особеността на конкретната хипотеза, а именно, че с прилагането на чл. 37 ЗБППМН се ограничават права и свободи на лица, които поради незрялата си възраст се нуждаят от специални грижи и засилена правна защита. И в тази насока КС не намира противоречие с Основния закон, защото както ЗБППМН, така също ЗЗДете и Законът за правната помощ (ЗПП) съдържат достатъчно разпоредби, чието надлежно прилагане създава гаранции за адекватен отговор на посочените специфични нужди. Първо, сравнена с процедурите по вземане на възпитателните мерки по чл. 13, ал. 1 ЗБППМН, някои от които също засягат правото на лична свобода и неприкосновеност (например, настаняване във възпитателно училище–интернат), оспорената разпоредба създава опростен и ускорен ред, който се обуславя от изискванията за оперативност и бързина в условията на неотложност при относително по–ниска степен на интензивност на принудата от гледна точка на ограниченото ѝ времетраене. Въпреки че в закона не са изброени изрично субектите с правен интерес да сезират компетентния административен съд с искане за проверка на акта по чл. 37 ЗБППМН, подходяща по този въпрос е аналогията с разпоредбата на чл. 23 ЗБППМН в частта ѝ, с която е очертан максимално широк кръг от лица с право да обжалват пред съответния районен съд решението на местната Комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните при налагане на възпитателните мерки по чл. 13, ал. 1, точки 3 – 10 и 12 ЗБППМН. Този кръг включва родителите, лицата, които ги заместват, всички лица, които защитават правата и законните интереси на подлежащия на временно настаняване малолетен или непълнолетен, а също и лично самият засегнат, когато е достигнал непълнолетие. По сходен начин в чл. 24а, ал. 2 ЗБППМН са определени и страните в съдебното производство пред районния съд по налагане на най–тежките възпитателни мерки по чл. 13, ал. 1 точки 11 и 13 ЗБППМН. Второ, при оспорване на акта за временно настаняване по чл. 37 ЗБППМН съдът е обвързан със специалните правила по чл. 15, ал.

1 – 5 ЗЗДете за изслушване на засегнатото лице като „дете“ по смисъла на чл. 2 ЗЗДете. Трето, на подлежащото на настаняване лице е осигурена безплатна правна помощ по силата на чл. 15, ал. 8 ЗЗДете и чл. 22, ал. 1, т. 5 ЗПП във връзка с § 1, т. 11 ЗЗДете (елемент на допълнителната разпоредба на закона).

В заключение КС намира, че чл. 37 ЗБППМН не накърнява основните права на малолетните и непълнолетните лица, за които се отнася. Затова искането на петчленния състав на ВАС за установяване на неговата противоконституционност следва да се отхвърли. Необходимо е накрая да се отбележи, че няма противоречие между основополагащите принципни положения, възприети по настоящето решение и решението на ЕСПЧ по делото „А. и други срещу България“. Във връзка с това следва да се има предвид, че докато проверката за конституционност на КС се основава върху абстрактното съпоставяне на съдържанието на оспорената законова разпоредба с предписанията на Конституцията, без да е необходимо доказване на действащото вътрешно право и съответната практика по неговото прилагане, ЕСПЧ изгражда изводите си въз основа на резултатите от състезателен процес, в който националната правна уредба също подлежи на доказване, наред с онези допуснати от държавите действия и бездействия, които накърняват защитаваните от КЗПЧОС права и свободи. Ето защо в съответната осъдителна част на постановеното решение ЕСПЧ е посочил като единствена причина да установи нарушение на чл. 5, § 4 КЗПЧОС обстоятелството, че като ответник по жалбата „правителството не е посочило вътрешноправно средство за защита“, даващо възможност за последващо оспорване пред съд на акта за настаняване в съответен дом за малолетни и непълнолетни. Следователно няма никакво основание да се приеме, че от настоящето решение на КС произтича, че правозащитния стандарт по Конституцията е занижен в сравнение със стандартите, установени от КЗПЧОС.

По гореизложените съображения Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането на петчленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 37 от Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (обн. изв., бр. 13 от 1958 г., последно изм. ДВ, бр. 59 от 2016 г.).

РЕШЕНИЕ №10/2017 г. по к.д. №10/2016 г.²³

Ограничаването на едно основно право, каквото е правото на защита, е допустимо, но само когато това се налага за да бъдат охранени висши конституционни ценности. В обхвата на тези ценности могат да бъдат включени установяването на стабилна небанкова финансова система и запазването на доверието към овластените с надзорни функции специализирани държавни органи.

Делото е образувано по искане на: група народни представители от 43–ото Народно събрание

²³обн. ДВ, бр. 57 от 2017 г.

Иска се: обявяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 4 от Закона за Комисията за финансов надзор (ЗКФН).

Мотиви:

Предмет на произнасяне по същество е искане на група народни представители от 43-ото Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 4 ЗКФН, който гласи: „Нарушенията при избора на член на комисията не опорочават нейните решения.“

Комисията за финансов надзор е учредена със специален закон, който ѝ предписва да се ръководи в дейността си от постигането на съществени за държавното и общественото развитие цели (чл. 11 ЗКФН). На тази основа законодателят ѝ е възложил значителен брой многообразни по вид и съдържание функции (чл. 12 ЗКФН). В качеството си на специализиран държавен орган на управление КФН разполага с редица правомощия, между които дори и такива с правораздавателен характер (например по чл. 13, ал. 1, т. 17 ЗКФН). Постановените от нея актове, които съдържат признаците на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1–4 АПК (чл. 13, ал. 3 ЗКФН), подлежат на обжалване пред Върховния административен съд (ВАС). От съдебен контрол по реда на АПК не са изключени и издадените от комисията общи административни актове и нормативни административни актове.

Разпоредбата на чл. 5, ал. 4 ЗКФН, предмет на настоящия контрол за конституционност, несъмнено ограничава основаното на чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 56 от Конституцията право на лицата, засегнати от издадените актове, да получат пълноценна защита при оспорване пред съд. Това е така, защото ги лишава от възможността да се позовават на нищожността на административния акт поради нелегитимност (некомпетентност) на комисията, която го е издала. Оспорената разпоредба не изключва, а напротив – допуска всички членове на административния орган да са придобили властническия си статус в нарушение на закона или правилата за избор от Народното събрание, без това да се отразява на годността на издадения акт да породии правни последици. Обхватът ѝ е толкова широк, че включва и възможност мнозинството от членовете на КФН да се окажат противозаконно избрани и въпреки това издадените решения да се приемат за легитимни дори и при съдебно обжалване.

Поначало ограничаването на едно основно право, каквото е правото на защита, е допустимо, но само когато това се налага за да бъдат охранени висши конституционни ценности. В обхвата на тези ценности могат да бъдат включени установяването на стабилна небанкова финансова система и запазването на доверието към овластените с надзорни функции специализирани държавни органи. В случая обаче ограничението е несъразмерно, защото е въведено всеобхватно, без нужната диференциация на нарушенията, поради което не може да намери оправдание в цел, насочена към „опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика“ (вж. Тълкувателно решение №14 от 2014 по к.д.№12/2014 г. на КС).

Законът не може да отива в нито една от двете крайности – както да постановява, че нарушението на правилата за избор на член на административен орган винаги опорочава неговите актове, така и че всяко нарушение, каквото и да е то, е ирелевантно за правната валидност на съответния акт. В една правова държава конкретната преценка за това дали и в каква степен порокът в избора на член на колективен орган се отразява на издадения от него акт може да се прави само от съда. Поради това оспорената разпоредба, доколкото в посочената насока изключва възможността за съдебна преценка, противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Действително чл. 120, ал. 2 от Конституцията предвижда възможност определени със закон административни актове да не подлежат на съдебен контрол. Разпоредбата е предмет на Тълкувателно решение №14 от 2014 г. по К.Д. №12/2014 г. на КС, в чиито диспозитив (точка 2) изрично е прието, че въвеждането на необжалваемост не може да е съчетано с отпадане на правото на засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт. В случая с чл. 5, ал. 4 ЗКФН съдебният контрол не е изрично изключен, но на практика е обезсмислен, защото съдът е лишен от възможността да преценява дали порокът в избора на член на колективния орган се е отразил на валидността на издадения от него акт. Поради това Конституционният съд счита, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Предпоставките за избираемост, съответно и за несъвместимост, по отношение на членовете на КФН са уредени в чл. 4 ЗКФН. По силата на чл. 5 ЗКФН изборът се извършва от Народното събрание. С подложената на проверка за конституционност разпоредба законодателният орган не само допуска сам да наруши правилата на избора, но игнорира собствените си правонарушения, без да прави разграничение дали са съществени или несъществени, дали противоречат на Конституцията и закона или само на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и приетите ad hoc правила за конкретния избор.

Както беше посочено по-горе, оспорената норма е в състояние на практика да санира и актове, които са постановени от административен орган с изцяло нелегитимен състав, като това важи дори и когато изборът на всички членове от неговия състав е извършен при липса на изискуемото от Конституцията парламентарно мнозинство за вземане на решение. Следователно в някои хипотези, за които нормата на чл. 5, ал. 4 ЗКФН е приложима, съображенията, свързани с необходимостта от стабилност на актовете на КФН, са несъстоятелни и не се вменват в разбирането за съразмерност, възплътено в принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С оглед на гореизложеното Конституционният съд намира, че оспорената разпоредба в действащата ѝ редакция е несъвместима с чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 56 от Конституцията и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, поради което на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Закона за Комисията за финансов надзор (обн., ДВ, бр. 8 от 28 януари 2003 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 76 от 30 септември 2016 г.) .

РЕШЕНИЕ № 14/2018 г. по к.д. № 12/2017 г.²⁴

Възможността за провеждане на разпоредително заседание, без да е осигурена правна помощ на подсъдимия, дори и когато процесуалното му поведение е било напълно правомерно, съставлява неоправдано и несъразмерно ограничение на правото на защита. Единствено осигуреният достъп на заинтересованите лица до състезателен и публичен съдебен процес, при равенство на спорещите страни, в смисъла по чл. 121 от Конституцията, дава пълна гаранция за реализиране на конституционното право на защита. Законът трябва да осигури възможност касационният контрол да се разпростре върху всички, съществено накърняващи

²⁴ обн. ДВ, бр. 87 от 2018 г.

правото на защита на страните нарушения на наказателната процедура, без оглед на фазата, в която са допуснати.

Делото е образувано по искане на: Висш адвокатски съвет

Иска се: установяване на противоконституционност за обявяване на противоконституционност на редица разпоредби на Наказателно–процесуалния кодекс (НПК).

Мотиви:

[...]

4. По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 247в, ал. 1, т. 3 НПК в частта „в случаите на чл. 94, ал. 1”.

Оспорената част на разпоредбата на чл. 247в, ал. 1, т. 3 НПК гласи: „Разпоредителното заседание се отлага, когато не се яви:

[...]

т. 3 защитникът – в случаите по чл. 94, ал. 1”.

Член 94, ал. 1 НПК урежда изчерпателно хипотезите, в които участието на защитник в разпоредителното заседание е задължително (т. 1–9). Изводът, който следва да се направи, е, че в останалите случаи на наказателно производство, участието на защитник не е задължително. Изключение прави разпоредбата на чл. 94, ал. 2 НПК.

В искането се твърди, че с оспорената част на разпоредбата на чл. 247в, ал. 1, т. 3 НПК по недопустим начин се ограничава правото на защита на подсъдимия, като се допуска провеждането на разпоредително заседание без участието на упълномощения от него адвокат. Според вносителя това затруднява разкриването на обективната истина, страните в процеса са в неравнопоставено положение и се нарушава принципът на състезателност.

[...]

От оспорената разпоредба следва, че съдът не е длъжен да отложи делото, насрочено за разглеждане в разпоредително заседание, щом участието на защитник не е задължително по закон, дори когато упълномощеният от подсъдимия защитник не се явява по уважителни причини. Норма с идентично съдържание – чл. 269, ал. 2, т. 3 НПК (отм.), е била обявена за противоконституционна с Решение №9/1998 г. по к.д.№6/1998 г. Настоящият състав на Конституционния съд не намира основание да се отклони от застъпеното в аналогичен случай разбиране, според което въведеното ограничение на правото на защита надхвърля необходимото за осъществяване на правосъдието.

Разпоредително заседание има важно процесуално значение. То е предназначено да подготви разглеждането на делото в съдебно заседание по същество така, че да се избегне затормозяването му от предварителни въпроси по развитието на наказателното производство и усилията на страните да се концентрират върху установяването на истината в състезанието по посочване, събиране, проверка и анализ на доказателствените материали. Разпоредителното заседание е замислено като средство за обезпечаване на обществения интерес от своевременно и ефективно разглеждане на наказателните дела при достатъчни гаранции на правата и законните интереси на страните в съдебната фаза на наказателния процес. Това се отнася и до процесуалното положение на обвиненото лице, което в публичното съдебно заседание по същество ще се изправи пред съда като подсъдим само след изпълнението на всички предвидени в закона условия. С приключването на разпоредителното заседание се преклудира възможността за прекратяване на съдебното производство и връщане на делото в досъдебната фаза. Следователно, разпоредителното заседание е релевантно към изискването за

провеждането на процеса в разумен срок и пълноценната реализация на правото на защита.

От оспорената разпоредба, тълкувана по аргумент за противното, следва, че когато адвокатската защита не е задължителна в хипотезите по чл. 94, ал. 1 Н, за съда няма друга алтернатива освен да даде ход на разпоредителното заседание, въпреки че упълномощеният защитник не се е явил. По този начин, за това заседание подсъдимият се лишава изцяло от квалифицирана правна подкрепа, дори когато предходното му поведение като страна в съдебната фаза на процеса е било напълно изрядно. Така всички процесуални действия ще се осъществят без да е осигурена възможност подсъдимият да се защити, така, както той иска, доверявайки се на избран от него защитник (Решение №9/1998 г. по к.д.№6/1998 г.). При това, независимо от горепосочената значимост на резултатите от съответната процедура за по-нататъшното ефективно упражняване на неговите права, предпоставките за провеждането ѝ, без основание са по-неблагоприятни за защитата от предпоставките за даване ход на делото в съдебно заседание. Явна е разликата с чл. 271, ал. 2, т. 3 НПК, в която е предвидено отлагане на делото щом не е възможно защитникът да бъде заменен с друг, без да се накърни правото на защита на подсъдимия. При това съгласно ал. 1 на чл. 271 НПК, съдът дава ход на делото, след като провери дали някои от призованите лица „не са се явили и по какви причини”.

В случая невявяването на защитника е ирелевантно за даване ход на разпоредителното заседание. В нарушение на изискването за справедлив наказателен процес, нормата не разграничава невявяването на упълномощения защитник поради обективна невъзможност или друга уважителна причина и невявяването без такава причина, когато действително неоправдано се създават условия за забавяне на наказателното производство.

Конституционният съд намира, че така както е редактирана, разпоредбата на чл. 247в, ал. 1, т. 3 НПК без конституционно основание накърнява правото на защита на подсъдимия (чл. 56 от Конституцията). Възможността за провеждане на разпоредително заседание, без да е осигурена правна помощ на подсъдимия, дори и когато процесуалното му поведение е било напълно правомерно, съставлява неоправдано и несъразмерно ограничение на правото на защита. Възприетият от законодателя подход нито е наложителен, нито е подходящ за отстраняване на опасността от спекулативно удължаване на производството и не е адекватно средство за осуетяване на такава цел.

Конституционният съд констатира също, че намерението на законодателя за постигане на процесуална икономия и бързина на производството в текста на чл. 247в, ал. 1 НПК не е проведено последователно в духа на изискването за равнопоставеност на страните в състезателния съдебен процес. Така, макар прокуратурата да е единно и централизирано учреждение, подчинено на принципа за заменяемост на прокурорите, невявяването на прокурора винаги съставлява основание за отлагане на разпоредителното заседание (чл. 247в, ал. 1, т. 1 НПК). В тази насока с поставянето на защитата в по-неблагоприятно положение са нарушени принципите на справедливия процес по чл. 121, ал. 1 от Конституцията.

По така изложените съображения, разпоредбата на чл. 247в, ал. 1, т. 3 в частта „в случаите на чл.94, ал.1” от НПК следва да бъде обявена за противоконституционна като несъвместима с чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията.

5. По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 227, ал. 5 НПК

Съгласно чл. 227, ал. 5 НПК: „Когато обвиняемият се яви без упълномощен защитник, разследващият орган му предявява разследването, като в случаите по чл. 94, ал. 1 му назначава резервен защитник, независимо от упълномощаването на защитник.“

В искането на ВАдвС се твърди, че с ограничаването на възможността упълномощеният от обвиняемия адвокат да участва в процеса за сметка на назначен от разследващия орган адвокат (резервен защитник), се накърнява правото на защита на обвиняемия, конституционно защитено във всички фази на наказателния процес, недопустимо се нарушава правото на адвокатска защита и чрез непропорционалността на мярката се нарушава принципът на правовата държава.

[...]

Разпоредбата на чл. 227, ал. 5 НПК преди изменението ѝ със ЗИДНПК (ДВ, бр. 63 от 2017 г.) предвижда, че когато обвиняемият се яви без упълномощен защитник, разследващият орган му предявява разследването, като в случаите по чл. 94, ал. 1 НПК му назначава защитник (институтът на служебния защитник).

Според сегашната редакция на разпоредбата, когато обвиняемият се яви без упълномощен защитник, разследващият орган му предявява разследването, като в случаите по чл. 94, ал. 1 НПК му назначава резервен защитник, независимо от упълномощаването на защитник.

Фигурата на резервния защитник е относително нова в българското наказателно процесуално право. Въведена е за първи път с промени в чл. 94 НПК (ДВ, бр. 32 от 2010 г.) – изменение на алинея 4 и въвеждане на нови алинеи 5 и 6. В Решение №10/2010 г. по к.д.№10/2010 г. Конституционният съд подробно е изяснил правната същност и предназначението на института „резервен защитник“. Установена е специфична процедура, която цели да постигне ускоряване на наказателния процес и служи като гаранция срещу неоправданото му забавяне. Според Конституционния съд, когато упълномощеният защитник не се яви пред съответния орган на наказателния процес без уважителна причина, замяната му с правно компетентен и запознат с делото служебно назначен защитник, какъвто по принцип би следвало да бъде и резервният защитник, съставлява пропорционална, правно обоснована мярка.

Назначаването на резервен защитник при предявяване на разследването в случаите по чл. 94, ал. 1 НПК, независимо от упълномощаването на защитник (чл. 227, ал. 5 НПК), се явява частен случай на назначаването на резервен защитник (чл. 94, ал. 4 НПК). Процесуалните действия по предявяване на разследването (чл. 227–229 НПК) се извършват с цел заинтересованите лица (обвиняемият и неговият защитник, пострадалият и неговият повереник) да се запознаят с всички събрани по делото материали и въз основа на тях да направят своите искания, бележки и възражения. За обвиняемия предявяването на разследването с произтичащата от него възможност да се запознае със събраните по делото материали, е съществен компонент от реализацията на правото му на защита в досъдебната фаза на наказателния процес.

Както многократно подчертава Конституционният съд правото на защита е основно конституционно право, което заема централно място в демократичната правова държава – чл. 56 от Конституцията. Правото на защита е предназначено да охранява и осигурява реализацията на правата и законните интереси на гражданите. То има всеобщ, универсален характер. Най-често чл. 56 от Конституцията се прилага в съчетание с други правни норми на Конституцията и на законите, но може да действа и самостоятелно като последна защитна възможност. Разпоредбата задължава законодателя да предвиди съответни процедурни правила, които да служат като гаранция за осъществяването на различните права и законни интереси (Решение №3/1994 г. по к. д. №1/1994 г.).

Разпоредбата на чл. 30, ал. 4 от Конституцията признава правото на обвиняемия на адвокатска защита през цялото времетраене на наказателното производство като специфично проявление на правото на защита по чл. 56 от Конституцията. Същевременно, чл. 31, ал. 4 от Конституцията не изключва въвеждането на ограничения, които обаче са допустими при спазване на принципа на пропорционалност.

Следователно, преценката за конституционностъобразността на обсъжданата разпоредба на чл. 227, ал. 5 НПК зависи от отговора на въпроса дали въведеното ограничение на правото на лицето, обвинено в извършване на престъпление, да осъществява своята защита с помощта на избрания от него защитник, е допустимо, оправдано, подходящо и оптимално средство за постигане на целения резултат в една правова държава, от която се очаква да защитава балансирано правата и свободите на всички свои граждани. С други думи дали законодателната цел, обусловила приемането на оспорените разпоредби, е легитимна от гледната точка на Основния закон на страната (Решение №2/2011 г. по к.д.№2/2011 г.).

Конституционният съд не намира основание да отстъпи от вече изразеното в Решение №10/2010 г. по к.д.№10/2010 г. разбиране, според което институтът на резервния защитник поначало не нарушава принципите на справедливия наказателен процес, а задоволява нуждата на обвиняемия от квалифицирана правна помощ при балансиране на правата на другите участници в производството и съобразяване на обществения интерес. По своето предназначение този институт съставлява специфична процедура, насочена към ускоряване на наказателния процес.

Разширяването на възможностите за участие на резервен защитник в процесуалните действия по предявяване на разследването в хипотезите на чл. 94, ал. 1 НПК, независимо от упълномощаването на друг защитник, цели създаване на условия за съвременно приключване на разследването, без да се засягат гаранциите за ефективно упражняване на правото на защита на обвиняемия.

Фигурата на резервния защитник е въведена в НПК, за да предотврати отлагане на съответните процесуални действия поради неявяване на упълномощения защитник. Резервният защитник отговаря на същите изисквания за осъществяване на процесуално представителство, които са валидни за всички адвокати. Затова не може да се твърди, че само по себе си участието на резервен защитник като правило води до отслабване, понижаване на нивото и качеството на правната помощ, от която се нуждае обвиняемият.

Правилото, че при неявяване на упълномощения защитник пред съответния държавен орган той се замества от назначения, не отнема приоритетната възможност, което законодателят дава на обвиняемия да се ползва от избран от него адвокат. Не дава основание и да се приеме, че в нарушение на конституционното право на защита правната помощ, предоставяна от резервен защитник, е по-малко полезна и ефективна. Нещо повече, предявяването на разследването с резервен защитник, не лишава обвиняемия в централната, решителната съдебна фаза на процеса да се запознае и проучи досъдебните материали с помощта на упълномощения от него защитник.

Недопустимо е липсата на реално встъпване в наказателното производство на избран от обвиняемия защитник да води до засягане на чужди права, както и на публичния интерес от съвременно и ефективно наказателно правораздаване. Това произтича от Конституцията (чл. 57, ал. 2) и задължителните за страната международни стандарти (чл. 17 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и чл. 5, т. 1 от Международния пакт за гражданските и политическите права). Затова, замяната на упълномощен защитник при предявяване на разследването, със запознат с делото служебно назначен защитник е пропорционална, правно обоснована мярка. В рамките на стандартите, установени от КЗПЧОС, европейските държави, целяйки предотвратяване на неоправданото забавяне на наказателното производство, могат да използват различни способности за осигуряване на процесуалната дисциплина (вж. пак Решение №10/2010 г. по к.д.№10/2010 год.).

По така изложените съображения, искането в тази му част следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

[...]

10. По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 248, ал. 3 НПК, чл. 320, ал. 2 НПК, чл. 348, ал. 3, т. 1 НПК, чл. 351, ал. 2 НПК и чл. 360, ал. 2 НПК.

Според оспорената разпоредба на чл. 248, ал. 3 НПК: „В съдебно заседание на първоинстанционния, въззивния и касационния съд не могат да се правят възражения за допуснатите нарушения на процесуалните правила по ал. 1, т. 3, които не са били поставени на обсъждане в разпоредителното заседание, включително по почин на съдията–докладчик, или които са приети за несъществени.“

Според чл. 348, ал. 3, т. 1 НПК нарушението на процесуални правила е съществено, когато „е довело до ограничаване на процесуалните права на страните, ако не е отстранено“.

В другите оспорени в искането на ВАдвС разпоредби законодателят конкретизира общото правило на чл. 248, ал. 3 НПК за различните фази на наказателния процес. Така чл. 320, ал. 2 НПК относно въззивното производство разпорежда: „С жалбата и протеста не могат да се правят възражения за допуснати съществени нарушения на процесуалните правила в досъдебното производство, с изключение на тези, свързани с допускане, събиране проверка и оценка на доказателствата и доказателствените средства“.

Чл. 351, ал. 2 НПК предвижда: „С касационна жалба и протест не могат да се правят възражения за съществени нарушения на процесуалните правила в досъдебното производство“.

Член 360, ал. 2 НПК се казва: „С жалбата и протеста не могат да се правят искания, основани на съществени нарушения на процесуалните правила в досъдебното производство, с изключение на тези, свързани с допускане, събиране, проверка и оценка на доказателствата и доказателствените средства“. Текстът е в глава двадесет и четвърта „Бързо производство“.

Висшият адвокатски съвет твърди, че горепосочените разпоредбите поотделно и като съвкупност противоречат на чл. 31, ал. 4, чл. 56, чл. 57, ал. 1, чл. 117, ал. 1 и 2, чл. 121, ал. 1 и 2 и чл. 122, ал.1 от Конституцията. Според него, с тях неоправдано се ограничава основното право на защита на страните в съдебната фаза на наказателния процес, като на практика се препятства и дори дерогира установяването на обективната истина.

Обединяващата идея на оспорените разпоредби е в чл. 248, ал. 3 НПК. Това е общо правило, което е конкретизирано за съответните стадии в съдебната фаза на наказателния процес.

Макар и включена в предмета на осъществявания в настоящото дело контрол за конституционност, разпоредбата на чл. 348, ал. 3, т. 1 НПК, която определя кога нарушението на процесуалните правила е съществено, с изменението от 2017 г. (ДВ, бр. 63 от 2017 г.) само е прецизирана редакционно, без да има промяна по същество. Налице е още и съществената разлика в решаването на проблема при регламентацията на въззивното и касационно производство със ЗИД НПК от 2017 год. Докато чл. 320, ал. 2 НПК и чл. 360, ал. 2 НПК изрично позволяват с въззивната жалба и въззивния протест да се правят възражения за допуснати в досъдебното производство съществени нарушения на процесуалните правила, свързани с допускането, събирането, проверката и оценката на доказателствата и доказателствените средства, такова изключение от въведеното общо ограничение не се съдържа в чл. 351, ал. 2 НПК по отношение на касационната жалба и касационния протест, въпреки че те в голяма степен определят рамките на произнасянето на съда.

Посегателствата върху процесуалните права на обвиняемия и на пострадалия или неговите наследници, които опорочават досъдебната фаза на наказателния процес за престъпление от общ характер, са посочени с въведените основания по т. 1 и т. 2 , ал. 4

на чл. 249 във връзка с чл. 249, ал. 2 НПК за прекратяване в разпоредително заседание на съдебното производство и връщане на делото на прокурора (ДВ, бр. 63/2017 г.). Става въпрос за процесуални нарушения, които са несъвместими с правото на защита на съответните субекти на процеса и на практика го изключват, но могат да бъдат отстранени чрез надлежно осъществяване на необходимите процесуални действия. Само такива нарушения са основание за прекратяване на съдебното производство, образувано по внесения обвинителен акт, и връщане на делото на прокурора. Конституционособразността на дефиницията по чл. 249, ал. 4 НПК не се оспорва от Висшия адвокатски съвет в настоящето производство.

Осъществяването на основното право на гражданина по чл. 56 от Конституцията е възможно само при получаване на ефективно съдействие от държавата, съответно от нейните органи. В наказателния процес правото на защита има многообразни проявления както по отношение на лицата, обвинени в извършване на престъпление, така и спрямо лицата, пострадали от престъпни посегателства. Неоправданото забавяне в развитието на производството, включително и чрез връщането му в предходна процесуална фаза, може да обезсмисли същината на самото право. Затова чл. 22 НПК въздига в основен принцип на наказателния процес разглеждането и решаването на делата в разумен срок като с това отговаря и на изискването по чл. 6, т. 1, изр. 1 КЗПЧОС. Защитата на правата и законните интереси на гражданите, възложена на съдебната власт по силата на чл. 117, ал. 1 от Конституцията, би била лишена от смисъл, ако не е своевременна и ефективна.

Промените в Наказателно–процесуалния кодекс, приети през 2017 г., продължават възприетия след въвеждането на Конституцията от 1991 г. нов законодателен подход, насочен към утвърждаване на съдебната фаза като централна в наказателния процес. Във връзка с това Конституционният съд неотклонно е приемал, че единствено осигуреният достъп на заинтересованите лица до състезателен и публичен съдебен процес, при равенство на спорещите страни, в смисъла по чл. 121 от Конституцията, дава пълна гаранция за реализиране на конституционното право на защита (в тази насока вж. Решение №10/2010 г. по к.д.№10/2010 г.; Решение №11/2016 г. по к.д.№7/2016 г. и др.). В мотивите на Тълкувателно решение №14/2014 г. по к.д.№12/2014 г. съдът ясно е посочил, че „правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в Основния закон, в рамките на по–общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава“.

Оспорените разпоредби се отнасят само до съдебната фаза на наказателното производство. С оглед на гореизложените принципни съображения контролът за конституционособразност върху тях трябва да даде отговор на следните въпроси: а) дали засягат изискванията на Основния закон за справедлив и обективен съдебен процес; б) дали изключват или ограничават правата и законните интереси на субектите на правото на защита, които участват в производството пред съда; и в) дали, доколкото предвиждат ограничения на права, тези ограничения имат конституционна основа с оглед на поставената законодателна цел и изискването за съразмерност на ограниченията на участващите в производството в светлината на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

След като по отношение на съдебната защита от Конституцията може да се извлече предписание за ефективно правораздаване в разумни срокове, усилията на законодателя да ускори наказателния процес са конституционно оправдани. Утвърждаването на съдебната фаза като основна за реализацията на правата на участниците в наказателния процес дават основание да се изисква по–голяма процесуална дисциплина и да се предотвратят условията за злоупотреба с право, стига взетите мерки да не лишат разглеждането на делото пред съда от обективност, справедливост и състезателност. Във връзка с това промените в НПК от 2017 г., освен че

с неоспорената разпоредба на чл. 249, ал. 4 НПК посочват изчерпателно основанията за връщане на делото от съда на прокурора, поставят още и допълнителното изискване този въпрос да бъде поставен на разглеждане и решен още в началния стадий на съдебната фаза – по довод на заинтересованите лица или по почин на съда. Крайният момент е приключването на нововъведеното разпоредително заседание с окончателен съдебен акт (чл. 249, ал. 1 – 3 НПК). Последващото връщане на делото в първата процесуална фаза е изключено по силата на чл. 288, ал. 1 НПК (последно изм., ДВ, бр. 63 от 2017 г.), чл. 334, т. 1 НПК (последно изм., ДВ, бр. 44 от 2018 г.) и чл. 354, ал. 3 НПК (последно доп., ДВ, бр. 32 от 2010 г.).

От чл. 247в НПК следва, че за разпоредителното заседание трябва да се призват прокурорът, подсъдимият, защитникът, пострадалият или неговите наследници, както и оштетеното юридическо лице. Участниците могат да поискат от първоинстанционния съд да установи допуснатите в досъдебното производство отстраними съществени нарушения на процесуалните правила и съответно – да изискат връщане на делото на прокурора. Разбира се, пасивността им в този ранен етап на съдебния процес може да се явява израз на възприета процесуална тактика – вместо да разчитат на по-благоприятно отношение на прокуратурата след отстраняването на съществените процесуални нарушения в досъдебното производство, да се доверят изцяло на състезателното начало в разглеждане на делото пред независимия съд. При всяко положение обаче възприетото законодателно решение след разпоредителното заседание да бъде изключена възможността за връщане на делото на прокурора не е в несъответствие с Конституцията. Трябва да се подчертае, че това решение, както и конкретните разпоредби, с които е реализирано, са извън предмета на настоящия конституционен контрол, очертан с искането на Висшия адвокатски съвет.

Според Конституционния съд тезата на вносителя е основана на неточно възприемане на цялостната законодателна реформа и връзките, които съществуват между отделните разпоредби, включени в оспорения нормен комплекс. Няма съмнение, че в състезателния съдебен процес възраженията на страните са основно средство за реализация на тяхното право на защита, което не трябва да се нарушава. Оспорените норми обаче визират само такива възражения, които могат да доведат до прекратяване на съдебното производство и връщане на делото в досъдебната фаза. При положение, че на легитимно основание след разпоредителното заседание тази възможност окончателно е отпаднала, възражения с такъв характер са безпредметни, защото не могат да ползват нито обвиненото лице, придобило качеството на подсъдим, нито пострадалия, придобил качеството на частен обвинител и/или граждански ищец. Изричното им посочване в закона не е било необходимо, но не може да се окачестви като противоконституционно.

От отпадането на възможността за връщане на делото на прокурора в никакъв случай не следва, че участниците в разпоредителното заседание, конституирани в качеството на страни в състезателния съдебния процес, не разполагат в пълнота с всички възможности при равенство на средствата да защитят своите права и законни интереси. Първо, нарушенията по чл. 249, ал. 4 НПК са отстраними, а отстраняването може да се осъществи и в съдебната фаза на процеса, включително и по искане на заинтересованите страни. Второ, тези недостатъци никога не могат да ползват обвинителната власт, дори и само защото са допуснати, когато е упражнявала функциите по ръководство и надзор на наказателното производство.

Следва да се подчертае, че в кръга на съществените нарушения на процесуалните правила, допуснати на досъдебното производство, законодателят не включва само отстранимите, посочени в дефиницията по чл. 249, ал. 4 НПК, които изчерпват основанията за връщане на делото на прокурора, а още и съществените процесуални нарушения по допускане, събиране, проверка и оценка на доказателствата. Последните

винаги могат да бъдат предмет на възражение по въззивната жалба и това е посочено изрично в чл. 320, ал. 2 НПК и чл. 360 ал. 2 НПК. От чл. 248, ал. 3 НПК също следва, че освен ограничения кръг от възражения, подлежащи на разглеждане в разпоредителното заседание, остават допустими всички останали възражения, които могат да ползват страните в съдебния процес. Обстоятелството, че делото вече не може да бъде върнато в досъдебната фаза и във връзка с това преклудирането на съответните на тази възможност възражения, не засяга основополагащите права на обвиняемия по чл. 55 НПК, съответно на пострадалия по чл. 75 НПК, чл. 79 НПК и чл. 87 НПК, в придобитото от тях качество на равнопоставена страна в съдебния процес – подсъдим, частен обвинител и граждански ищец. Така са запазени всички необходими предпоставки за ефективно участие на спорещите страни в процесуалната дейност на съда по надлежно приобщаване на доказателствени материали, която изцяло е насочена към установяване на обективната истина. От чл. 248, ал. 3 НПК, чл. 348, ал. 3, т. 1 НПК, чл. 320, ал. 2 НПК и чл. 360, ал. 2 НПК не произтича саниране на процесуалните действия, извършени на досъдебното производство при съществено нарушение на закона, включително и когато характерът на нарушението съвпада с някоя от хипотезите, визирани в чл. 249, ал. 4 НПК. Например, ако на съдебното следствие се докаже, че защитникът фактически не е присъствал на разпита на обвиняемия пред орган на досъдебното производство, въпреки че такова присъствие е отразено в съставения протокол, съдът би имал пълното основание, включително и по направено възражение, да откаже прочитане на дадените обяснения по реда на чл. 279, ал. 2 НПК.

Крайният извод от гореизложеното е, че оспорените с искането разпоредби на чл. 248, ал. 3 НПК, чл. 320, ал. 2 НПК, чл. 348, ал. 3 НПК и чл. 360, ал. 2 НПК не накърняват правото на защита в равнопоставеното състезание между противостоящите страни в наказателния процес пред независимия и подчинен само на закона съд, нито допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието. Затова доводите на вносителя на искането за тяхната противоконституционност, основани на чл. 31, ал. 4, чл. 56, чл. 57, ал. 1, чл. 117, ал. 1 и 2, чл. 121, ал. 1 и 2 и чл. 122, ал. 1 и 2 от Конституцията, са неоснователни.

Според Конституционния съд единствено разпоредбата на чл. 351, ал. 2 НПК е несъвместима с Конституцията. В съответствие с мястото на Върховния касационен съд в йерархията на съдилищата, чл. 124 от Конституцията му възлага правомощието да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, включително и в областта на наказателното правораздаване. Надзорът се извършва както чрез издаване на нарочни актове за тълкуване на законите, които са задължителни за съдилищата, така и чрез инстанционната компетентност на съда (Решение №2/2005 г. по к.д.№9/2004 г.). Върховният касационен съд не може да бъде ограничаван от законодателя в обема на упражняваните от него конституционни правомощия. В случая това означава, че законът трябва да осигури възможност касационният контрол да се разпростре върху всички, съществено накърняващи правото на защита на страните нарушения на наказателната процедура, без оглед на фазата, в която са допуснати. Само тогава чрез касационното производство могат да се осъществят пълноценно и ефективно функциите, визирани в чл. 124 от Конституцията.

Прави впечатление значителната разлика в съдържанието на разпоредбата на чл. 351, ал. 2 НПК и разпоредбите на чл. 320, ал. 2 НПК и чл. 360, ал. 2 НПК, които изрично признават допустимостта на възражения, свързани с нарушенията на досъдебната процедура по приобщаване на доказателствени материали. В резултат на това се създава впечатление, че с касационната жалба не могат да бъдат правени никакви доводи за допуснати в досъдебната фаза съществени процесуални нарушения, включително и такива, които съгласно чл. 248, ал. 4 НПК изобщо не са били предмет на разглеждане в

разпоредителното заседание. Най-малкото, в несъответствие с принципа на правовата държава се създава неяснота дали в жалбата на основата на която се лимитира произнасянето на касационната инстанция, страните могат да се позовават на съществени нарушения на досъдебната процедурата по допускане, събиране, проверка и оценка на доказателствата, използвани от въззивния съд за обосноваване на заключенията по правнорелевантните факти. При всяко положение, справедливият наказателен процес изисква заинтересованата страна да може да се позовава пред касационния съд на такива закононарушения, макар същите да са обусловили процесуален дефект и на подлежащия на контрол въззивен съдебен акт.

В заключение, според Конституционния съд от съществуващата несъгласуваност между чл. 351, ал. 2 НПК и чл. 320, ал. 2 и чл. 360, ал. 2 НПК произтича неяснота и противоречивост, които обуславят несъвместима с чл. 4, ал. 1 във вр. с чл. 124 от Конституцията нестабилност и несигурност в правоприлагането, обективни затруднения при реализирането на правото на защита по чл. 56 от Конституцията в касационното производство – за обвинените лица и за пострадалите от престъплението. Затова чл. 351, ал. 2 НПК трябва да бъде обявена за противоконституционна.

По изложените съображения, Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд

Р Е Ш И:

ОБЯВЯВА за противоконституционни разпоредбите на: чл. 247в, ал. 1, т. 3 в частта „в случаите на чл.94, ал.1” и чл. 351, ал. 2 от Наказателно–процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 44 от 2018 г.).

ОТХВЪРЛЯ искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на: чл. 73а, ал. 2 и чл. 416, ал. 5; чл. 227, ал. 5; чл. 248а и чл. 252, ал. 2 в частта „или, когато е констатирал очевидни фактически грешки в обвинителния акт”; чл. 358, ал. 2; чл. 301, ал. 4 и чл. 305, ал. 6; чл. 336, ал. 1, т. 4, чл. 354, ал. 1, т. 3 и чл. 425, ал. 1, т. 3; чл. 248, ал. 3, чл. 320, ал. 2, чл. 348, ал. 3, т. 1 и чл. 360, ал. 2 от Наказателно–процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 44 от 2018 г.).

ОТКЛОНЯВА искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на: чл. 50 и чл. 81, ал. 3, в частта „или в едномесечен срок от деня, в който пострадалият е получил съобщение за прекратяване на досъдебното производство на основание, че престъплението се преследва по тѣжба на пострадалия” и чл. 63, ал. 2, т. 4 от Наказателно–процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 44 от 2018 г.) и прекратява делото в тази му част.

Съдия Кети Маркова е подписала решението с особено мнение по чл. 247в, ал. 1, т. 3 в частта „в случаите на чл. 94, ал. 1” от Наказателно–процесуалния кодекс. Съдия Гроздан Илиев е подписал решението с особено мнение по: чл. 248а и чл. 252, ал. 2 в частта „или, когато е констатирал очевидни фактически грешки в обвинителния акт”; чл. 336, ал. 1, т. 4, чл. 354, ал. 1, т. 3 и чл. 425, ал. 1, т. 3; чл. 248, ал. 3, чл. 320, ал. 2 и чл. 360, ал. 2 от Наказателно–процесуалния кодекс. Съдия Румен Ненков е подписал решението с особено мнение по: чл. 50 и чл. 81, ал. 3, в частта „или в едномесечен срок от деня, в който пострадалият е получил съобщение за прекратяване на досъдебното производство на основание, че престъплението се преследва по тѣжба на пострадалия” и чл. 63, ал. 2, т. 4 от Наказателно–процесуалния кодекс.

Особено мнение на съдията Гроздан Илиев

Подписах с особено мнение по т. 6, 9 и 10 от решението по следните съображения:

По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 248а НПК и на разпоредбата на чл. 252, ал. 2 НПК в частта „или когато е констатиран очевидни фактически грешки в обвинителния акт“ (т. 6 от решението).

С оспорената разпоредба на чл. 248а НПК (обн., ДВ, бр. 63 от 2017 г. в сила от 5.11.2017 г.) за първи път се създава процесуална уредба за отстраняване на очевидни фактически грешки (ОФГ), допуснати при изготвянето на обвинителния акт. Приетата от законодателя уредба на процесуалния механизъм, чиято основа е понятието „очевидна фактическа грешка“, страда от съществени недостатъци, които не могат да се сведат до лоша законодателна техника, защото влизат в противоречие “до степен на отрицание” (Решение №7 по к. д. №6 от 2004 г.), с разпоредбите на чл. 56, чл.117, ал.1, чл.121, ал.1 и чл.122 от Конституцията. Такова противоречие е налице и с принципа на правовата държава, уреден в чл. 4 от Конституцията.

Процесуалната уредба на нов институт изисква ясно и точно определяне на неговата съдържателна част. Условието, за да бъде открита процедурата по чл. 248а НПК е наличие на очевидни фактически грешки в обвинителния акт. Щом като оспорената разпоредба урежда едно изключение/отклонение от типичното развитие на процеса необходимо е условието, при което изключението ще бъде приложено, да бъде изрично определено с процесуалния закон. Дали това ще бъдат посочени в закона основни критерии или легално определение на понятието „очевидна фактическа грешка“ е въпрос на законодателна целесъобразност – изборът е предоставен на законодателя. Липсата на ясно очертано съдържание на условието води до несъответствие на оспорената разпоредба с изискването за еднакво приложение на закона на основата на предварително установени и известни за всички критерии. В крайна сметка това са изисквания, произтичащи от конституционния принцип за върховенство на закона и тяхното неспазване води до противоконституционност на разпоредбата, поради противоречие с чл.4, ал.1 от Конституцията. Липсата на легално определяне на условието не създава предпоставки за правна сигурност, защото не позволява формиране на предвидима, последователна и вътрешна обосноваване на съдебната практика по приложението на оспорената разпоредба. На съда се предоставя широка дискреция при приложението на института, което крие риска за съдебен произвол и до прилагането му за решаване на проблеми, предмет на други процесуални уредби, каквито са изменение на обвинението, отстраняване на съществено нарушение на процесуалните правила, включително вътрешни противоречия в обвинителния акт. В последните хипотези това води до съществено нарушаване правото на защита на подсъдимия.

Мнозинството от КС не възприема съображенията за възможен съдебен произвол при тази уредба на института, като се позовава на практиката на КС, според която правилното прилагане на закона е въпрос на законосъобразно, компетентно и добросъвестно изпълнение на възложените правомощия. При положение, че законът страда от недостатъци допуснати при неговото приемане, каквито несъмнено са налице от правоприлагащия орган не може да се изисква да осигури правилното му приложение.

В решението се обсъжда правната характеристика на ОФГ от теоретичен аспект, както и уредбата ѝ в други клонове на правото. В наказателния процес обаче не може да се прилагат по аналогия институти от други правни клонове, поради това че наказателното производство води до съществено ограничаване на правата и свободите на гражданина в качеството му на обвиняем/подсъдим, каквото не се наблюдава в другите клонове където и уредбата на института в процесуално отношение е коренно различна.

Неяснотите и затрудненията, с които ще бъде съпроводено приложението на чл. 248а НПК, по отношение на предпоставките за неговото приложение, могат да се обяснят и с липсата на мотиви от които да е видна волята на законодателя. Институтът не е включен в основния законопроект за изменение на процесуалния закон, внесен от Министерския съвет и приет на първо гласуване. Това е сторено при второто четене и гласуване на законопроекта, при липсата на мотиви и последващо обсъждане в пленарна зала, когато е бил приет без възражения, което сочи и на несъобразяване с предписания конституционен ред, предвиждащ приемане на закон с две гласувания (чл. 88, ал.1 от Конституцията).

Анализът на процесуалната уредба на реда, по който се извършва отстраняването на констатирани очевидни фактически грешки също води до извода за наличие на противоречия с конституционните разпоредби, свързани с гарантиране правото на защита на гражданите, равенство и условия за състезателност на страните в съдебното производство.

Законодателят е предвидил процесуалния ред за отстраняване на очевидни фактически грешки като самостоятелно производство, което не се развива в рамките на разпоредителното заседание. Изразените противоположни становища, че това е част от разпоредителното заседание са лишени от основание. Това е така, защото систематически разпоредбата на чл. 248а НПК е разположена след текстовете за разпоредителното заседание и съдържа самостоятелна уредба на действията на съда, различаващи се по съдържание от процесуалната му дейност по чл. 248 НПК. Уредбата на разпоредителното заседание (чл. 248, ал.1, т.т.1–8 НПК) императивно и изчерпателно посочва въпросите, които се обсъждат и сред тях липсва въпросът за очевидната фактическа грешка. Разпоредбата на чл. 248, ал. 5, т. 4 НПК има друго съдържание – урежда действията по насрочване на делото в съдебно заседание след като вече е приключило обсъждането на въпросите (чл. 248, ал.1, т.т.1–8 НПК), предмет на разпоредителното заседание, поради което от нея не могат да се черпят аргументи в подкрепа на разбирането, че отстраняването на очевидни фактически грешки трябва да се разглежда като част от разпоредителното заседание. Разпоредбата на чл. 248а, ал.2 НПК също води до извода за обособеност на производството по чл. 248а НПК.

Процесуалните действия по отстраняване на очевидните фактически грешки се извършват от съда в закрито заседание, без участието на подсъдимия. Производството в тази част се развива между съда и прокурора, който е длъжен в седемдневен срок да отстрани констатираните грешки. При неспазване на срока съдията докладчик еднолично отменя определението на съда за насрочване на делото и прекратява съдебното производство. Според чл. 248а, ал.2 НПК разпореждането не подлежи на обжалване и протестиране.

Провеждането на закрито заседание лишава подсъдимия от право на информирано участие на този етап от наказателното производство и прави невъзможно организирането и провеждането на защитата му срещу промените в обвинителния акт, които внася прокурорът по разпореждане на съда. Съдът е длъжен да осигури равенство и условия за състезателност на страните в наказателния процес (чл.121 от Конституцията), но сам не може да стори това, ако законът не ги гарантира и създава условия за неравенство в процеса, какъвто е настоящия случай.

Защитата срещу обвинението е ефикасна когато е упражнена и своевременно. Възможността на следващ етап от съдебната фаза на процеса подсъдимият да атакува допуснатите процесуални нарушения, при отстраняване на очевидни фактически грешки с последваща отмяна на постановения съдебния акт и връщане на делото за ново разглеждане, не прави защитата своевременна и влиза в противоречие с основната цел

на извършените законодателни промени – да се осигури бързина в развитието на наказателния процес.

По изложените съображения считам, че разпоредбата на чл. 248а НПК, относно реда за отстраняване на очевидни фактически грешки е в противоречие с чл. 56, чл.121 и чл.122 от Конституцията, поради което трябва да бъде обявена за противоконституционна. В тази част оспорената разпоредба влиза в противоречие и с принципа на правовата държава, защото е неясна относно крайния момент, в който могат да се отстраняват очевидните фактически грешки, акта с който се извършва промяната в обвинителния акт, както и наличие на вътрешно противоречие относно възможността за проверка на разпореждането по чл. 248а НПК по реда на инстанционния контрол.

Процесуалната уредба на чл. 248а НПК не предвижда краен срок за поправяне на очевидните фактически грешки, но не съдържа и преклузия относно този срок, така както е сторено в хипотезата на чл. 248, ал. 3 НПК, относно пропуска да се правят възражения за допуснати на досъдебното производство отстраними съществени нарушения на процесуалните правила. Във връзка с това се поставя въпроса означава ли тази непълнота възможност отстраняването на очевидната фактическа грешка да се извършва до приключване на съдебното следствие в първата инстанция. Ако отговорът е положителен това обезсмисля самата идея за провеждане самостоятелно производство за отстраняване на очевидни фактически грешки в обвинителния акт. Противоположния отговор, че това е допустимо само в производството по чл. 248а НПК води до неприемливи последици с оглед изискването за законосъобразност, защото остава възможността да се постановява присъда по обвинителен акт с грешки, които не са отстранени.

От анализа на разпоредбата на чл. 248а, ал. 2 НПК следва, че прокурорът отстранява допуснатите очевидни фактически грешки с внасяне на нов обвинителен акт в срока по ал.1 или в същият срок извършва отстраняването им и по друг начин. За другия начин или начини волята на законодателя не е ясна. Не е дадена уредба и на хипотезата, често срещана в практиката, когато с внесения нов обвинителен акт са изпълнени указанията на съдията докладчик, но са допуснати нови, различни от посочените в разпореждането грешки.

Разпоредбата на чл. 248а, ал. 2 НПК изрично е предвидила, че разпореждането на съдията докладчик не подлежи на обжалване и протестиране. Тази разпоредба влиза в противоречие с чл. 249, ал. 5 НПК, според която съдът изпраща делото на горната инстанция след изтичането на седемдневния срок по чл. 248а, ал. 1 НПК. При положение, че производството пред въззивната инстанция може да започне само, ако бъде сезирана с жалба или протест, изпращането на делото с разпореждането е безпредметно, защото не става ясно какво би сторила „горната инстанция“ с изпратените ѝ дело и разпореждане. Не е предвидена и възможност наказателното дело, по което е прекратено съдебното производство да се върне на прокурора, т.е. делото остава висящо пред първоинстанционния съд, с неприключило наказателно производство и по този начин се блокира по-нататъшното развитие на процеса. Едно такова разрешение най-малко е в противоречие с основната идея на законодателя чрез новите промени на процесуалния закон да се осигури бързина и процесуална дисциплина в действията на страните и съда в хода на наказателния процес.

Констатираните неясноти и противоречия в уредбата на института за отстраняване на очевидни фактически грешки в обвинителния акт не могат да се преодолеят по пътя на тълкувателната дейност на ВКС (чл.124 Конституцията), защото това би довело до натоварване на съда с неприсъща за него законодателна дейност. Ето защо смятам, че разпоредбата на чл. 248а НПК изцяло трябва да бъде обявена за противоконституционна и по надлежния законодателен ред се приемат други процесуални разрешения по приложението на института.

Изложените по-горе съображения за противоконституционност са относими и по отношение разпоредбата на чл. 252, ал.1 НПК, в частта „или когато е констатирал очевидни фактически грешки в обвинителния акт“, защото е във функционална връзка и обвързаност с разпоредбата на чл. 248а НПК.

По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 336, ал.1, т.4, чл. 354, ал.1, т. 3 и чл. 425, ал.1, т. 3 НПК (т. 9 от решението).

Въведената с оспорените разпоредби процесуална уредба също е подчинена на идеята за бързина и ефективност на наказателния процес и урежда правомощията на съда в случаите, когато оправдае подсъдимия да се произнесе дали деянието не съставлява административно нарушение и да му наложи административно наказание, когато деянието съставлява административно нарушение, предвидено в закон или указ.

С оспорените процесуални правила законодателят е създал нов ред за административно наказване, различен от предвидения по чл. 424 от Наказателния кодекс (НК) и този по Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), при който контролните инстанции в наказателното производство установяват извършването на административното нарушение, определят и налагат административното наказание, докато в типичното административно наказателно производство има ясно разделение на функциите по установяване на административното нарушение и налагане на административно наказание. Налице е противоречие с разпоредбата на чл. 424 НК, според който за изброените в него деяния, квалифицирани като административни нарушения наказателното производство се прекратява и делото се изпраща на административно наказващия орган за реализиране на отговорността по ЗАНН. Липсва яснота в съдебната фаза на процеса, при установяване на деяние по чл. 424 НК кой процесуален ред трябва да бъде приложен във въззивното, респ. касационното производство и това за възобновяване на наказателни дела. Създадената правна несигурност и различен процесуален ред за реализиране на административно наказателната отговорност на гражданите за едни и същи административни нарушения очертава противоконституционност на оспорените разпоредби, поради противоречие с принципите на правовата държава и равенството на гражданите пред закона (чл. 4 и чл. 6 от Конституцията). Мнозинството в решението не обсъжда този проблем, макар да е поставен в искането като едно от основанията за противоконституционност на полето на чл. 4 от Конституцията.

С оспорените разпоредби се нарушава и конституционния принцип за право на защита на гражданите в съдебния процес (чл.122, ал.1 и чл. 56 от Конституцията), защото се въвежда едноинстанционно производство. До постановяване на съдебния акт, с който съдът квалифицира инкриминираното деяние като административно нарушение, за което налага съответното наказание, подсъдимият не е в състояние да организира защитата си в пълен обем, защото за първи път от съдебния акт разбира за настъпилата съществена промяна в характера на обвинението. Нещо повече, така постановените съдебни актове са необжалваеми. Подсъдимият е лишен от правото на жалба срещу постановения съдебен акт, който вече има за предмет административно наказателна отговорност, но не подлежи на проверка (поне още от една инстанция) по реда на инстанционния контрол. Такава проверка, особено по отношение вида и размера на наложеното за първи път административно наказание, не може да се извърши и по реда на възобновяване на наказателните дела, защото в уредбата на този извънреден способ, законодателят не е предвидил такова основание. От друга страна, правомощието на съда в производството по възобновяване по начало е ограничено до възможността да възстанови висиящността на процеса, за да се отстранят допуснатите нарушения в производството пред инстанцията на която делото се връща за ново разглеждане.

Окончателното решаването на делото по същество от отменителната инстанция и необжалваемост на акта, с който се произнася по административно–наказателната отговорност на гражданина крие риска от непоправими съдебни грешки, а това води до противоречие с изискванията за върховенство на закона и справедлив съдебен процес. От такова естество са и възможните последици, които мога да настъпят при неподлежащи на инстанционна проверка съдебни актове, постановявани във въззивното и касационно производство, с които се ангажира административно–наказателната отговорност на подсъдимия. В тези случаи доминирането на принципите за процесуална икономия и бързина отнема възможността за проверка на съдебния акт не само по отношение вида и размера на определеното административно наказание, но преди всичко за проверка правилността на възприетата преквалификация на деянието като административно нарушение. Особено в случаите когато по начало несъставомерно деяние неправилно е квалифицирано като административно нарушение неспазването на закона е очевидно, но при законодателната уредба с оспорените норми е неотстранимо. В тази част с решението не е даден отговор по наведените съображения за противоконституционност на оспорените разпоредби. Това прави разпоредбите на чл. 336, ал.1, т.4, чл. 354, ал.1, т.3 и чл.425, ал.1, т. 3 НПК противоконституционни.

По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 248, ал. 3, чл. 320, ал.2 и чл. 360, ал. 2 НПК (т. 10 от решението).

Новоприетите разпоредби на чл. 248, ал. 3; чл. 320, ал. 2 и чл. 360, ал.2 НПК също са противоконституционни.

С оспорените разпоредби е въведено преклудирание на възраженията за допуснати на досъдебното производство нарушения на процесуалните правила. Подсъдимият и останалите страни не могат да възразяват в съдебната фаза на процеса пред първата, въззивната и касационната инстанция за наличие на процесуални нарушения довели до ограничаване на правата им щом като не са направили своевременно възраженията, за да бъдат обсъдени в разпоредително заседание (чл. 248, ал. 3 НПК). Същите последици настъпват и в случаите, когато съдът е бил длъжен служебно да констатира допуснатите нарушения, но е пропуснал да стори това. При постановяване на решението КС не съобрази, че в обхвата на преклузията попадат и всички права по чл. 55 НПК, които обвиняемият може да упражни на досъдебното производство, за да организира правото си на защита, вкл. правото да представя доказателства и да прави доказателствени искания. Преследване на поставената цел – бързина на наказателния процес и дисциплиниране на участниците в процеса е доведена до крайност с разпоредбата на чл. 360, ал. 2 НПК, с която също е въведена преклузията по чл. 248, ал. 3 и 4 НПК, макар, да не е предвидено провеждането на разпоредително заседание в бързото производство. По този начин законодателят несъразмерно и в нарушение на чл. 31, ал. 4 от Конституцията е ограничил правото на защита още в началния стадии на съдебната фаза на наказателния процес. Въведената преклузия на възраженията за допуснатите нарушения на процесуалните правила е в нарушение и на чл. 122, ал.1 от Конституцията, според който гражданите и юридическите лица имат право на защита във всички стадии на процеса, а това означава и в стадия на досъдебното производство. Този извод се потвърждава и от обстоятелството, че в разпоредително заседание, където се решават сложни процесуални въпроси и подсъдимият не разполага със специализирани познания, съдът може да проведе заседанието и без участието на защитник, ангажиран от подсъдимия на договорно основание (арг. от чл. 247в, т. 3 НПК), а в хипотезата на чл. 358, ал. 2 НПК на съда е отнета възможността да връща повторно делото на прокурора за отстраняване на допуснати на досъдебното производство съществени и отстраними нарушения на процесуалните правила. Въведеното ограничаване на правото на защита не прави разграничение между случаите, при които възраженията не са били направени по

тактически съображения от случаите при които не са направени, защото не са били известни на страната и съда например в досъдебното производство е участвал защитник за които впоследствие е установено, че е лишен от адвокатски права или е проведено разследване от некомпетентен орган.

Начина по който е уредено разпоредителното заседание и въведеното ограничение да не се извършва проверка на процесуалната дейност по допускане и събиране на доказателствен материал, вкл. допуснати нарушения на правото на обвиняемия да представя доказателства влиза в непреодолимо противоречие с конституционната разпоредба на чл.122, ал.2 според която производството по делата трябва да осигурява разкриване на обективната истина.

Правото на защита може да се упражнява ефективно когато законът създава условия то да бъде упражнено и своевременно. Отнемането на тази възможност с оспорените разпоредби сочи на несъразмерно ограничаване правото на защита, каквато е налице в настоящия случай. Проверката на определението по чл. 248, ал. 5 вр. ал. 3 НПК, с което приключва разпоредителното заседание, се извършва по реда на глава двадесет и втора (чл. 249, ал. 3 НПК), т.е. в закрито заседание от въззивен съдебен състав. Алтернативната възможност за проверка на определението в открито съдебно заседание с призоваване на страните е изключение, извършва се по преценка на съда, ако намери за необходимо – чл. 345, ал. 1 НПК. Този ред освен, че не гарантира съблюдаване на принципа за състезателност и равенство на страните в производството (чл.121,ал.1 Конституцията), но ограничава и правомощията на следващите инстанции да извършват проверка за допуснати на досъдебното производство процесуални нарушения довели до ограничаване на правата на страните, включително и относно искания и възражения по допускане и представяне на доказателства, тъй като с влизане в сила на определението се предполага, че всички възможни нарушения са отстранени. По този начин се създават предпоставки постановената присъда да се основава на опорочен доказателствен материал, поради допуснати на досъдебното производство съществени, но отстранени процесуални нарушения, които вече не могат да бъдат отстранени, като бъдат процесуално повторени, поради преклузията въведена с оспорената разпоредба на чл. 248, ал. 3 НПК, която е относима за всяка от трите инстанции, а не само за касационната инстанция, както приема мнозинството от съда. Имплицитно въведената компенсация свързана с възможността за изключване на незаконосъобразно събраните и допуснати доказателства и доказателствени средства не позволява да се приеме, че в тези случаи се спазва изискването обстоятелствата, на които се основава не само осъдителната, но и оправдателната присъда, да са установени по несъмнен начин (чл. 303–304 НПК). Това води до нарушаване на чл.121, ал. 2 от Конституцията, с който се прогласява принципа производството по делата да осигурява разкриване на истината.

Мнозинството от съдебния състав обяви за противоконституционна само разпоредбата на чл. 351, ал. 2 НПК, според която не могат да се правят възражения за съществени нарушения на процесуалните правила в досъдебното производство. В тази част оспорената разпоредба възпроизвежда преклузията въведена с разпоредбата на чл. 248, ал. 3 НПК, която също е предмет на искането на ВАдвС, но не е обявена за противоконституционна, въпреки функционалната връзка между двете норми. С отказа да се уважи искането в тази част преклузията наложена с чл. 248, ал. 3 НПК продължава да действа и в касационното производство, с което се създават условия за противоречива съдебна практика по приложението на закона. Нарушават се изискванията за правна сигурност и предвидимост, като елементи от принципа прогласен с чл. 4 от Конституцията.

В заключение като приемам, че оспорените разпоредби на чл. 248, ал.3 – изцяло, а не само относно касационното производство – чл. 320, ал.2 и чл. 360, ал. 2 НПК

противоречат на чл.4, чл. 31, ал.4, чл.122, ал.1 вр. с чл. 56, чл. 57 и чл. 121, ал.1 и 2 от Конституцията, поради което трябваше да бъдат обявени за противоконституционни.

РЕШЕНИЕ №5/2019 г. по к.д. №12/2018 г.²⁵

Правото на защита не е абсолютно. То подлежи на ограничаване и в частност има такива проявления, които се отнасят до условията за допустимост на жалба, които по естеството си се нуждаят от държавно регулиране, като държавата притежава известна свобода на преценка в това отношение. Тези ограничения обаче не трябва да стесняват и редуцират достъпа, на който и да е субект до съд по такъв начин или в такава степен, че да се накърнява самото естество на правото. Чрез прекомерно високите държавни такси реализацията на правото на съдебна защита пред касационната инстанция се превръща в декларативна, с което това, гарантирано право от Конституцията, е нарушено.

Делото е образувано по искане на: президента на Република България, обединено с искане от 53-ма народни представители от 44-тото Народно събрание и с искане от омбудсмана на Република България

Иска се: установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствие с общопризнатите норми на международното право и с международни договори, по които България е страна, на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ЗИДАПК).

Мотиви:

[...]

1. Относно промяната на правилата на родовата подсъдност – чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и“

[...]

Конституционният съд съобрази следното:

[...]

Също така няма основания за противоречие на това изменение и с чл. 56 от Конституцията, тъй като не се засяга правото на съдебна защита на гражданите.

Ясната и отразяваща задължителното тълкуване, дадено от Конституционния съд, правна норма на АПК не може да дезориентира правните субекти по въпросите за родовата подсъдност. Конституционният съд не споделя становището на президента, че липсата на изчерпателно посочване на конкретните административни актове, издавани от висшите държавни органи на изпълнителната власт, ще доведе до неяснота у потенциалните жалбоподатели и до забавено правосъдие, с което ще се наруши правото им на защита. Съдебната защита е най-високата степен на защита, а съдът е гарант за нейното осъществяване (Решение №5/2003 г. по к. д. №5/2003 г.; Решение №1/2012 г. по к. д. №10/2011 г.). За да е реализирана тя, въпросът, отнесен от правния субект пред съд, следва да получи разрешение от него. Правилата за местната, родовата и функционалната подсъдност са създадени, за да улесняват всеки жалбоподател пред кой именно съд от системата на съдилищата следва да отнесе правния спор. Те са и гаранция за законосъобразно упражнена компетентност от съдилищата. Ето защо всяка норма,

²⁵обн. ДВ, бр. 36 от 2019 г.

уреждаща която и да е подсъдност, следва да е ясна и точна. За спазването ѝ съдът следи служебно, тъй като това предопределя неговата компетентност и законосъобразността на постановения от него съдебен акт. Административнопроцесуалният кодекс съдържа необходимите гаранции за това, като в чл. 135, ал. 1 постановява, че всеки съд решава сам дали заведеното пред него дело му е подсъдно, а съгласно ал. 2 на същия – че ако намери, че делото не му е подсъдно, той го изпраща на надлежния съд. В този случай делото ще се счита за образувано от деня на завеждането му пред ненадлежния съд, като извършените до момента действия по него запазват силата си. Разгледани в тяхното съотнасяне нормите в чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК и в чл. 135 АПК не дават основание да се приеме, че правните субекти са лишени от правото да защитят интересите си срещу административните актове, посочени в първата от тях. Важно е, че преместването на делото пред родовокомпетентния съд се извършва служебно, и по никакъв начин не засяга интересите на жалбоподателите, тъй като всички процесуални срокове и извършени действия запазват силата си, което е гаранция за тяхната защита.

Не се споделят съображенията за противоконституционност на атакуваната разпоредба поради това, че тя не съдържа изчерпателно изброяване на актовете на посочените в нея органи, с което ще затрудни правоприлагането. Конституционният съд е имал повод многократно да приеме, че формулировката на разпоредба от законодателя е въпрос на законодателна техника, за която той притежава свобода в рамките, посочени от Основния закон (Решение №1/2005 г. по к. д. №8/2004 г.; Решение №11/2010 г. по к. д. №13/2010 г.; Решение №2/2013 г. по к. д. №1/2013 г.). Възможно е да се използва изчерпателно изброяване, но също така е допустимо и препращане към други разпоредби. В Решение №8/2018 г. Конституционният съд е приел, че „правомощията на Министерския съвет, в качеството му на централен колегиален административен орган с обща компетентност, са многобройни и разностранни, поради което и Конституцията не ги очертава в каталог, а ги урежда в общата рамка по чл. 105–107 и в други отделни разпоредби. ...Като централни еднолични органи със специална компетентност, министрите осъществяват държавната политика в своя ресор от изпълнителната власт. Броят и видът на министерствата, а оттам и правомощията на министрите, не са установени на конституционно ниво, поради динамиката на държавното управление. Министрите притежават редица функции и правомощия, свързани с ръководството на съответната област на държавно управление, като в рамките на своята компетентност, те упражняват предоставените им специфични правомощия лично или като ги делегират в посочените от закона случаи.“ В посоченото решение Конституционният съд подчертава, че правомощията на Министерския съвет и на министрите при упражняване функциите, възложени им от Конституцията, по ръководството и осъществяването на държавното управление са многобройни и не могат да бъдат изчерпателно изброени. Правото на защита на жалбоподателите да сезират надлежния съд е гарантирано не само в самото съдебно производство, както е посочено по-горе, а още и в самото производство по издаване на административния акт, като член 59, ал. 2, т. 4 АПК задължава автора на административния акт да посочи в него не само правните основания за издаването му, а и в т. 7 – пред кой орган и в какъв срок актът може да се обжалва. Допълнителна гаранция за осигуряване на правото на защита е предвидена в разпоредбата на чл. 140, ал. 1 АПК, съгласно която в случай на неизпълнение на задължението на административния орган по т. 7, срокът за подаване на жалба се удължава на два месеца.

Поради това атакуваната законова норма не противоречи на чл. 56 от Конституцията.

[...]

2. *Относно промяната на правилата за местна подсъдност на определени видове административни дела – чл. 133, ал. 1 и ал. 2 АПК*

[...]

Конституционният съд констатира следното:

[...]

Атакуваното изменение на чл. 133, ал.1 АПК обвързва за първи път определянето на местната подсъдност с постоянния адрес и седалище на адресата на индивидуалния административен акт. Посочената обвързаност създава необходимите правни гаранции за реализиране на правото на защита по чл. 56 от Конституцията, елемент от която е правото на гражданите на справедлив процес, реализиран чрез бърз достъп до съд и решаване на делото в разумен срок (Решение №6/2003 г. по к. д. №23/2002 г.). Мотивите на законодателя за това решение са подчинени на легитимна цел – улесняване на гражданите като адресати на индивидуален административен акт при евентуална негова незаконосъобразност да сезират административния съд по техния постоянен адрес/седалище. Чрез това законодателно решение административното правосъдие „се доближава“ до гражданите. С него се реализира задължението на държавата да организира съдебните си процедури по начин, че да даде възможност на съдилищата да спазят всяко от изискванията за гарантиране на справедлив процес, включително и като делата се разглеждат в разумен срок. Струпването на дела в определени съдилища предвид обстоятелството, че седалищата на административните органи или техните териториални подразделения съвпадат със съответния съдебен район, крие сериозен риск от забавено правосъдие. За това обстоятелство правовата държава следва да държи сметка, тъй като носи отговорност за вредите, произтичащи от продължилата извън един разумен срок съдебна процедура. Нормите относно местната подсъдност не трябва да създават на правните субекти процесуални неудобства от гледна точка на продължителността на производството, които да правят прекомерно трудно упражняването на правата им.

Съображенията, изложени от президента в искането му, че атакуваната от него промяна ще доведе до неудобства за администрацията и ще увеличи разходите ѝ за явяване по делата, не сочат на противоконституционност на чл. 133, ал. 1 АПК, тъй като не обосновават несъответствие с чл. 4, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията, гарантиращ правото на защита на гражданите, когато са нарушени техни права и законни интереси. Уважаването им би означавало да се приеме, че правата и законните интереси на държавната администрация се поставят над тези на гражданите, което именно би било в противоречие с конституционно гарантираното право на защита и справедливостта като принцип на правовата държава. Разпоредбата на член 143, ал. 4 АПК е достатъчна гаранция. В случай, че съдът отхвърли оспорването или оспорващият оттегли жалбата, интересите на администрацията ще бъдат защитени, тъй като разноските, направени от съответния автор на административния акт, ще бъдат възстановени от подателя на жалбата.

Твърдяното в искането, че когато не е отчетена от законодателя възможността постоянният адрес да е различен от настоящия, се създават непропорционални затруднения и се пораждаат негативни последици за гражданите при търсене на съдебна защита, е неоснователно. Законодателят не за първи път извежда постоянния адрес на търсещия защита гражданин като критерий за определяне на местната подсъдност на делата (чл. 112 ГПК). Установяването на постоянния адрес не поставя практически проблеми и е сигурно и безспорно.

По горните съображения Конституционният съд приема, че изборът на постоянния адрес на адресата на акта като определящ местната подсъдност на дела по оспорване на индивидуални административни актове е в съответствие с правото на защита по чл. 56 от Конституцията (Решение №14/2014 г. по к. д. №12/2014 г.), включително и с конституционното начало за справедлив процес.

[...]

4. Относно повишаването на 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 – чл. 227а АПК; чл. 235а АПК; чл. 242а АПК; чл. 161, ал. 4 ДОПК и § 111 ПЗРЗИДАПК, (с който в Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., редакция – ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.), в чл. 99 се създава ал. 12))

[...]

Конституционният съд приема следното:

4.3. По исканията за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 227а АПК; чл. 235а АПК; чл. 242а АПК; чл. 161, ал. 4 ДОПК

При проведеното гласуване не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 15, ал. 2 от Закона за Конституционен съд мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на Съда, поради което исканията в тази им част бяха отхвърлени.

4.3.1. Според съдиите Георги Ангелов, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Павлина Панова и Атанас Семов искането е основателно и следва да бъде уважено по следните съображения:

Държавната такса е финансово плащане със задължителен характер, което се налага едностранно от държавата. Държавната такса съставлява публично вземане. Тя има доброволен характер – тъй като от правния субект зависи дали ще я заплати, и възмезден характер – тъй като се заплаща срещу получаване на услуга. Всяко плащане на предвидена държавна такса за започване на съдебна процедура или за подаване на жалба срещу постановен съдебен акт би могло да служи за постигане на две поначало законосъобразни цели – разтоварване на съдилищата – в случая ВАС (в името на постигане на друга – по-висша ценност) и частично покриване на разходите за осъществяване на правосъдието. За да се произнесе по въпроса за конституционност с чл. 56 и чл. 117, ал.1 от Основния закон на ограничението, въведено с измененията на АПК, Конституционният съд следва да подложи на проверка съответствието му с принципа на пропорционалността (Решение №20/1998 г. по к. д. №16/98 г.).

Правото на защита не е абсолютно (Решение №1/2012 г. по к. д. №10/2011 г.). То подлежи на ограничаване и в частност има такива проявления, които се отнасят до условията за допустимост на жалба, които по естеството си се нуждаят от държавно регулиране, като държавата притежава известна свобода на преценка в това отношение. Тези ограничения обаче не трябва да стесняват и редуцират достъпа, на който и да е субект до съд по такъв начин или в такава степен, че да се накърнява самото естество на правото. Нормите, касаещи формалните стъпки за подаване на жалба, имат за цел да осигурят доброто правораздаване. Те, обаче, както и тяхното прилагане, не трябва да пречат на легитимирания от закона лица да се ползват от разполагаемото средство за защита не само на теория, но и на практика.

Административното правораздаване е функция на държавната власт, която съгласно чл. 119, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията се осъществява от Върховния административен съд и административните съдилища. Неговото конституционно предназначение е да защитава гражданите и юридическите лица от всяко незаконно нарушаване или застрашаване на права и законни интереси от административните органи и техните длъжностни лица. Предмет на административния процес са административни правоотношения, на едната страна на които винаги стои орган, носител на държавна

власт, и поради това има надмощно, властническо положение спрямо другата страна. Тази разлика обуславя и засиленото служебно начало в административното правораздаване. По този свой белег то се родее в по-голяма степен с наказателното правораздаване, отколкото с гражданското и търговското, в които правният спор се развива между равнопоставени субекти. Системата на административните съдилища в страната е гарант, че държавната власт ще бъде реализирана законосъобразно, а правата на гражданите и организациите ще бъдат защитени при всяко тяхно твърдение за неправомерно упражняване на държавни властнически правомощия. За тази цел пътят към административните съдилища трябва да бъде отворен, а достъпът до тях – гарантиран (Решение №6/2008 г. по к. д. №5 от 2008 г.). Когато самата държава поставя сериозни бариери от финансов характер по този път се поставя под сериозно съмнение, дали достъпът до съд (чл. 117, ал. 1 от Конституцията) и правото на защита (чл. 56 от Конституцията) са охранени.

Когато публичната власт ограничава легитимните права и интереси на гражданите, принципът на пропорционалността изисква съблюдаване на баланса между публичния интерес и интереса на гражданина. За да се прецени дали мерките, избрани от законодателя, са пропорционални за постигането на легитимна цел, следва да се даде отговор дали преследваната цел е легитимна, дали избраното средство от законодателя за постигането ѝ е допустимо като такова от Конституцията, дали то е необходимо и щадящо за субектите, чиито права ограничава, и дали няма други, по-меки средства за постигане на тази цел (Решение №5/2005 г. по к. д. №10/2004 г., Решение №14/2014 г. по к. д. №12/2014 г., Решение №7/2016 г. по к. д. №8/2015 г.). Ако след преценката на правната норма, се констатира, че тя не е съобразена, с който и да е от посочените критерии, то следва да се приеме, че тя не е в съответствие с принципа на пропорционалност и следователно би била противоконституционна.

Целите, с които законодателят е обосновал в мотивите към ЗИДАПК предприетото увеличение на държавните такси за сезиране на ВАС, въвеждането на несъществуващи до този момент прости такси за производства по частни жалби и по отмяна на влезли в сила решения, както и уреждането за първи път в АПК на пропорционални такси са: 1. „да предотвратят злоупотреба с правото на жалба и многократното сезиране на касационната инстанция с един и същ разрешен със сила на присъдено нещо въпрос“, както и „страните да се въздържат от подаването на касационни жалби в случаите, в които ясно разбират, че нямат основателни аргументи“, и 2. „увеличаване на приходите в бюджета на съдебната власт с цел да покрият разходите на съда“. Поначало тези цели са легитимни, тъй като са в публичен интерес, а средството за тяхното постигане – въвеждане на такси, е допустимо, както от Конституцията (чл. 60, ал. 1), така и от чл. 1 на ЗДТ, който предвижда, че органите на съдебната власт събират държавни такси.

Намираме, че макар и средството за постигане на целите на законодателя да е допустимо, то не е било необходимо, тъй като далеч надхвърля нужното, като по този начин съществено накърнява основни конституционни права (Решение №5/2018 г. по к. д. №11/2017 г.). Така поставени, целите изискват априори жалбоподателите да извършат преценка на основателността на своята жалба, което не е в компетентността на търсещия правосъдие, а на съда, който следва да въздаде правосъдие по всяка редовно подадена жалба. Ако нейната нередовност се дължи на невнасяне на държавна такса (чл. 213б във вр. чл. 213 т. 3 АПК), производството пред касационната инстанция се прекратява. С това достъпът до касационна инстанция се прегражда, законността на първоинстанционния съдебен акт няма да бъде проверена и той ще влезе в сила. Целите на законодателя съгласно мотивите ще бъдат постигнати, но това ще стане по един непропорционален начин, тъй като средството за тяхното постигане противоречи на принципите на

правовата държава. В такава държава не е допустимо достъпът до върховната съдебна инстанция да е опосреден от сериозна финансова бариера особено, когато става въпрос за административни производства, на едната страна на които винаги стои облечен в държавна власт орган. Конституционният съд в Решение №5/2007 г. по к. д. №11/2006 г. е приел, че „фактичeskата неравнопоставеност между индивида и държавата при административното обжалване би могла да се ограничи чрез премахване на таксите, които се дължат при подаването на жалба“. Независимо от обстоятелството, че в качеството си на жалбоподател държавният орган също следва да заплаща държавна такса, равна на тази, заплащана от физическите лица, то сумите за покриването ѝ произхождат от държавния бюджет, поради което не биха могли да го затруднят при осъществяването на основните му функции. В своята практика КС следва разбирането, че основание за плащане на таксата е ползването на услуга или предизвикване на действие на държавен орган в полза на платеща на таксата и че поначало таксата се заплаща срещу извършена услуга и размерът се определя с оглед разходите по извършване на услугата (Решение №11/2003 г. по к. д. №9/2003 г., Решение №4/2003 г. по к. д. №2/2003 г.). В Решение №3/2008 г. по к. д. №3/2008 Съдът е приел, че „правораздаването е публична услуга“ и че „заплащането на такса се свързва не само с възмездяването на тази услуга, но и с мотивиране на гражданите и юридическите лица към добросъвестно упражняване на процесуалните права, като завеждат иски, които са потенциално основатели, и се предотврати увеличаването на броя на неоснователните съдебни спорове“. В случая законодателят, решавайки да уреди размера на таксите за касационно обжалване пред ВАС в закон, е следвало да съобрази, че по естеството си това са съдебни такси, събирани по административни дела, внасянето на които е условие за допустимост на касационните жалби, поради което и са условие за достъп до съд. „Услугата“ (в широк смисъл) правораздаване не е съизмерима с която и да е друга услуга, тъй като тя е гаранция за правовата държава и необходимостта от ползването ѝ е присъща на всеки правен субект на тази държава. Правосъдието се осъществява, за да се възстанови законността, когато тя е нарушена (Решение №5/2003 г. по к. д. №5/2003 г.). За разлика от другите услуги, предоставяни от държавните органи и от общините, правосъдието закриля правата и законните интереси на цялото население и на всички организации, поради което то не трябва да е необосновано скъпо, което да го прави недостъпно. Особено значимо е това обстоятелство за наказателното и административното правосъдие в държавата. Ако в гражданското и търговското правораздаване страните в процеса са равнопоставени субекти в гражданския и търговския оборот, поради което при решаване на конкретния правен спор помежду си те в пълнота ползват услугите на правосъдието, тъй като не могат да го решат сами (а биха могли), то в наказателния и административния процес страните са в субординация, като едната от тях винаги е облечена в държавна власт. В последните две производства спорът не може да бъде разрешен по друг, освен по съдебен ред. Решаващият орган е съд, който олицетворява съдебната власт на държавата. Ако държавата чрез едната от властите си (законодателната или изпълнителната) ограничава достъпа на гражданите до друга своя власт (съдебната), то такава държава губи качеството си на правова държава. Това е така, тъй като тя ограничава възможността на правните субекти да отнесат пред съд правния спор със самата нея. Доколкото предприетите изменения не сочат на спазен баланс от страна на законодателя между целите им и необходимостта от постигането им точно чрез това средство, считаме, че средството – увеличение на едни прости такси и въвеждане на други – прости и пропорционални, не е било необходимо.

Предриетите законодателни изменения в посока увеличаване на държавните такси за касационно обжалване пред ВАС и въвеждане на несъществуващи до този момент прости и пропорционални такси по наша преценка не са и най-щадящото

средство за постигане на целите. Нормотворецът не е съобразил мястото на разпоредбите относно таксите в цялостната касационна процедура, а именно, че внасянето на държавна такса предхожда подаването на жалбата и е условие за нейната допустимост, както и дали съществува възможност всеки правен субект да има възможност да поиска освобождаване от нея. По този начин е създаден пречка до достъпа до правосъдие пред ВАС, която за значителна част от легитимирания да подадат жалба пред този съд лица се явява непреодолима.

На първо място, въведените в АПК държавни такси за касационно обжалване не са обосновани с никакви финансови критерии с оглед доходите на гражданите. В приложената към законопроекта за изменение и допълнение на АПК финансова обосновка са мотивирани единствено финансовите очаквания за постъпления в резултат на увеличението на таксите, но не и как те се отразяват на възможностите на населението да бъдат понесени. По същество таксите за производства пред ВАС са увеличени четиринадесет пъти в сравнение със съществуващите преди измененията от 01.01.2019 г. Липсват финансови съображения на какво се дължи оскъпяването на „услугата“ правосъдие в касационното производство по административни дела и как увеличението на разходите на правните субекти за достъп до съд пред ВАС биха рефлектирали на техните финансови възможности.

На второ място, съгласно действалият до влизане в сила ЗИДАПК (01.01.2019 г.) чл. 2б, б. „в“ на Тарифа №1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерство на правосъдието (загл. изм. ДВ, бр. 15/1996 г., посл. изм. ДВ, бр. 94/2005 г.) държавните такси за жалби пред касационната инстанция се събират в половин размер. С измененията на АПК принципът за определяне на размерите на таксите за първата и касационната инстанция е обърнат, като оскъпяването на касационното производство спрямо първоинстанционното е седем пъти. Обстоятелството, че държавната такса, събирана от първоинстанционните съдилища, е непроменена към настоящия момент, не може да бъде аргумент в полза на конституционосъобразност на предприетата, относима единствено към касацията, промяна. Както се посочи, КЗПЧОС приема, че всяка държава има право да уреди във вътрешното си законодателство броя на съдебните инстанции за всяко съдебно производство. Когато е избрала като правило един съдебен процес да бъде двуинстанционен, държавата трябва да гарантира достъпа и до двете съдебни инстанции. Не е основателен аргумент в случая, че достъпът до първоинстанционните административни съдилища с оглед таксите остава непроменен. Позоваването на него в още по-голяма степен засилва убеждението, че целта на промяната е ограничаването на достъпа единствено до касационната инстанция, която според българския закон е съд по правото, което е в противоречие с гарантираното право на достъп до съд (чл. 117, ал.1 от Конституцията).

На трето място, достъпът до съд може да бъде индиректно ограничен по два начина: първият, чрез въвеждане на заплащане на сравнително високи държавни такси, които са условие за допустимост на касационната жалба, и вторият, чрез заплащане на адвокатско възнаграждение за ползване на адвокатски услуги. Със ЗИДАПК законодателят е използвал и двата способа, веднъж като е увеличил съществено размерите на простите такси за сезиране на касационната инстанция при всяко нейно сезиране – чрез жалба, чрез частна жалба и чрез молба за отмяна и като е въвел пропорционална такса, и втори път, като е въвел ново условие за допустимост на касационната жалба – нейното приподписване от адвокат. Съгласно чл. 212, ал. 2 АПК касационната жалба (с малки изключения) задължително се приподписва от адвокат или юрисконсулт, освен когато жалбоподателят или неговият представител има юридическа правоспособност, като към искането се прилага пълномощно за приподписването. Като

резултат от промяната правосъдието пред касационната инстанция значително се оскъпява, като по този начин кумулирането на разходи за повишените държавни такси и за адвокатско възнаграждение представлява своеобразна финансова бариера пред касационния жалбоподател и ограничава достъпа на гражданите и организациите до нея.

На следващо място, новата разпоредба на чл. 227а, ал.2 АПК въвежда възможност за освобождаване от държавна такса само за гражданите, а не и за юридическите лица и търговци. Предвид характера на административното производство в значителен брой случаи именно субекти като последните са страни по делата. Значително увеличената проста държавна такса за касационно обжалване за преобладаващите от тях в размер на 370 лв. и въвеждането на пропорционална такса би могло да представлява сериозен и непреодолим праг, който да попречи на достъпа до най-висшия съд за упражняване на процесуалните им права. Като не предвижда възможност касационният съд да бъде сезиран от юридическо лице или търговец с искане за освобождаване от внасяне на държавна такса, АПК ограничава реалното упражняване на правото на достъп до касационната инстанция на значителен кръг правни субекти. В правова държава, в която съдебната власт е призвана да защитава правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, е недопустимо, който и да е правен субект да няма гарантиран достъп до съд поради това, че не е в състояние да заплати държавна такса, която е условие за допустимост на жалбата. Затова всички правни субекти, а не само гражданите, трябва да имат на разположение процесуална възможност да сезират съда с искане за освобождаване от внасяне на държавна такса, а той да преценява правно-организационната форма на юридическото лице и търговеца, дали съответното юридическо лице преследва стопанска цел, както и финансовите възможности на неговите съдружници или акционери и възможността им да си набавят необходимите средства за подаването на жалбата (*Peuykar yev Haghtanak ltd v. Armenia*).

По тези съображения считаме, че законодателят не е използвал най-щадящото средство за постигане на първата от поставените с изменението на АПК цели, поради което е нарушил изискването за съразмерност на средството с целта (Решение №7/2012 г. по к. д. №2/2012 г.). По този начин се създава съществена и непреодолима пречка за упражняване правото на защита пред касационната инстанция по административни дела, с което е допуснал нарушение на конституционните норми на чл. 56 и чл. 117, ал.1.

[...]

В обобщение, приемаме, че разтоварването на върховната съдебна инстанция по административни спорове е законна ценност. Тя обаче би могла да бъде защитена, но с по-щадящи и пропорционални на нея средства, каквито са някои от предприетите със ЗИДАПК – намаляване на касационните производства, едно от средствата за което е промяната на родовата подсъдност, и приподписването на касационната жалба от адвокат или юрисконсулт. С предприетите изменения на АПК за значително повишаване на таксите за сезиране на ВАС като касационна инстанция е нарушен принципът на пропорционалност между защитата на правата на правните субекти и защита на интересите на правосъдието в посока съществено ограничаване на правото на защита и правото на достъп до съд. Чрез прекомерно високите държавни такси реализацията на правото на съдебна защита пред касационната инстанция се превръща в декларативна, с което това, гарантирано право от Конституцията, е нарушено. (*Kreuz v. Poland, Levages prestations services v. France*).

[...]

Предвид изложените съображения, намираме, че чл. 227а, ал. 1, 3 и 4, чл. 235а и 242а АПК и чл. 161, ал.4 ДОПК противоречат на чл. 4, ал.1, чл. 56, чл. 117, чл. 6, ал.2, и чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Те не съответстват и на чл. 6, § 1 КЗПЧОС.

[...]

5. *Относно премахването на възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони – чл. 20а, ал. 3, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 24а, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 38, ал. 2, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 75, ал. 9, изр. 3 ЗПБ; чл. 25, ал. 2, изр. 3 ЗПП; чл. 44, ал. 6, изр. 2 ЗПП; чл. 119 КСО в частта „с изключение на постановените по жалби срещу актовете по чл. 117, ал. 1, т. 2, буква „е“; чл. 40, ал. 3 ЗДОИ; чл. 13, ал. 6, изр. 2 и ал. 7, изр. 2 ЗСП; чл. 10, ал. 6, изр. 2 ЗСПД; чл. 14а, ал. 1, изр. 3 ЗСПД и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК*

[...]

Конституционният съд намира следното:

В правовата държава, когато става въпрос за правораздавателна дейност, достъпът до съд трябва винаги да е открит (Решение №6/2008 г. по к. д. №5 от 2008 г., Решение №1/2012 г. по к. д. №10/2011 г.). Тълкуването на разпоредбата на чл. 56 във връзка с чл. 117 и чл. 119 от Конституцията сочи, че съдебната защита поначало е основната защита. Нито една разпоредба на Основния закон обаче не изисква съдебното производство да премине през повече от един стадий. Разпоредбата на чл. 121, ал.1 от Конституцията гарантира на гражданите и на юридическите лица право на защита във всички стадии на процеса, без обаче да уточнява колко и кои са тези стадии, като възлага на законодателя това да бъде направено чрез процесуалните закони. Конформното тълкуване на сочените оспорени разпоредби с чл. 6, § 1 КЗПЧОС (Решение №2/1998 г. по к.д.№15/1997 г., Решение №3/2011 г. по к.д.№19/2010 г.) дава основание да се приеме, че специален закон може да ограничи инстанционността на съдебното производство, без обаче да може да изключи достъпа до съд.

Конституционният съд в Решение №8/2018 г. по к. д. №13/2017 г. е приел, че Конституцията поначало не въвежда правила относно съдебния инстанционен контрол. В Решение №15/2018 г. по к. д. №10/2018 г. Съдът подчертава, че: „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 върховната съдебна инстанция въз основа на законово установени критерии за подбор на касационните жалби“. Член 63, ал. 1 и ал. 8 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) посочват, че административните съдилища в България разглеждат определените със закон дела като първа инстанция, а ВАС разглежда обжалваните пред него актове по дела на административните съдилища като касационна инстанция. Съгласно чл. 131 АПК съдебните производства по този кодекс са двуинстанционни, освен когато в него или друг закон е установено друго.

В практиката си Конституционният съд последователно отстоява разбирането, че изброяването в чл. 119, ал.1 от Конституцията на съдилищата в Р България не следва да се възприема в смисъл, че всяко дело, независимо от неговия предмет, трябва да премине през всички инстанции (Решение №27/1998 г. по к. д. №20/1998 г., Решение №16/1998 г. по к. д. №7/1998 г., Решение №9/2002 г. по к. д. 15/2002 г., Решение №4/2009 г. по к. д. №4/2009 г., Решение №6/2018 г. по к. д. №10/2017 г.).

КЗПЧОС също не гарантира като самостоятелно право обжалването на решение на съд, който отговаря на изискванията на чл. 6, § 1 от нея. Ако първоначалното „определяне на граждански права“ по смисъла на тази разпоредба е извършено от административен орган, който не прилага в процедурата си чл. 6 КЗПЧОС, изискванията на същия ще са гарантирани, доколкото производството му е предмет на контрол от съдебен орган, който има пълна юрисдикция по въпросите на правото и по фактите. В този случай „достатъчността на контрола“ ще е изпълнена и само с една съдебна инстанция (Riepan v Austria).

Важна гаранция за защита правата и законните интереси на гражданите и организациите, засегнати от административен акт, е възможността за оспорване на

индивидуалните и общите административни актове по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган (Глава шеста на АПК). По-горестоящият административен орган може да реши спора по същество (чл. 98, ал. 2 АПК) и постановеният акт подлежи на оспорване за законосъобразност пред съд. Той може да отхвърли жалбата или протеста и тогава на оспорване по съдебен ред подлежи първоначалният административен акт. По този начин производството по оспорване по административен ред на общите и индивидуални административни актове представлява важна процесуална възможност за гарантиране правото на защита, прогласено от чл. 56 от Конституцията. Фактът, че определено производство не преминава през две съдебни инстанции, не води до нарушаване на това право, тъй като е осигурена защита пред съд, отговарящ на стандартите на чл. 6, § 1 КЗПЧОС.

Съгласно чл. 145, ал. 1 АПК административните актове подлежат на оспорване пред първа съдебна инстанция по отношение на тяхната законосъобразност. В този стадий на административния процес се проявява най-силно принципът на служебното начало (чл. 9 във вр. чл. 168 АПК). Първоинстанционният съд може да отмени оспорения административен акт поради нарушаване на всяко едно от основанията по чл. 146 АПК, дори да не е поискано от оспорващия, както и да обяви нищожността на акта. Ето защо, и когато производството пред административните съдилища е единственото съдебно производство, без да има възможност решението на съда да бъде атакувано пред ВАС, дори и при бездействие или незнание на оспорващите, техните интереси ще бъдат охранени от съд.

Както в исканията, така и в някои от становищата по делото, твърдяната противоконституционност на сочените норми от специалните закони се съпътства от позоваване на практиката на КС по чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията (Решение №7/1995 г. по к.д.№98/1995 г., Решение №5/1997 г. по к.д.№25/1996 г., Решение №18/1997 г. по к.д.№12/1997 г., Решение №8/1999 г. по к.д.№4/1999 г., Решение №4/2001 г. по к.д.№15/2000 г., Решение №3 от 2002 г. по к.д.№11/2002 г., Решение №11/2003 г. по к.д.№9/2003 г., Решение №5/2006 г. по к.д.№1/2006 г.). Според Конституционния съд обаче от тази практика не могат да се черпят аргументи в настоящия случай. В нея Съдът е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебната обжалваемост на административните актове, като приема, че изключенията могат да се оправдаят единствено с особено важни интереси на гражданите и обществото и да се отнасят само за отделни като вид административни актове, без да попадат в сферата на основните права или принципа на правовата държава. Текстът на чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията обаче се отнася само до административните актове и не може да се приложи по аналогия и за съдебните актове, постановявани от административните съдилища, тъй като те са правораздавателни актове. Конституционният съд намира, че стандартите на правовата държава за достъп до съд и осигуряване на гражданите и организациите на правото на защита на техни права и законни интереси са гарантирани с достъпа само до една съдебна инстанция. Кой ще са производствата, за които законодателят може да предвиди едноинстанционен съдебен контрол, е въпрос на целесъобразност, като изборът следва да бъде оправдан със защита на значими процесуални ценности, като бързината на правораздаването, процесуална дисциплина и процесуална икономия. В мотивите към ЗИДАПК са обосновани такива цели: създаване на гаранции за изпълнение на основната функция на ВАС, установена в чл. 125, ал.1 от Конституцията, и постигането на ефективен, прозрачен и бърз административен процес. От проведеното обсъждане на ЗИДАПК в Правна комисия на 44-то Народно събрание (Стенографски протокол №56 от 03.07.2018 г. и Стенографски протокол №57 от 04.07.2018 г.) е видно, че едноинстанционен съдебен контрол се установява по такива

дела, които не се отличават с фактическа и правна сложност и по които има относително стабилна съдебна практика.

Президентът и народните представители твърдят наличието на противоконституционност на разпоредбата в ал. 6, изр. 2 на чл. 160 ДОПК, която постановява, че решението на административния съд по дела, по които се обжалват установени с ревизионния акт публични вземания общо в размер до 750 лв., в които не се включват начислените лихви за забава, когато ревизионният акт е издаден на физически лица, и общо в размер до 4000 лв., в които не се включват начислените лихви за забава, когато ревизионният акт е издаден на юридически лица, е окончателно. Законодателят е изключил от касационно обжалване група съдебни актове на първоинстанционните съдилища, определяйки я чрез размера на установените с ревизионния акт публични вземания. Конституционният съд не намира, че избраният критерий е произволен и противоконституционен. От гледна точка на съображенията, от които се е водил законодателят, за да направи изключение от двуинстанционното съдебно производство по отношение на тази категория дела, Съдът намира за допустимо да се направят такива за ревизионните актове, които установяват сравнително ниски по размер публични вземания. Атакуваната норма не води до неравно третиране на гражданите от закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), тъй като всички физически лица, на които е издаден ревизионен акт, установяващ публично вземане в размер до 750 лв., са поставени в еднаква ситуация. Това е относимо и към всички юридически лица, на които е издаден ревизионен акт в размер до 4000 лева. Субектите, намиращи се в еднакво положение, са третирани по еднакъв начин от закона.

Що се отнася до претендираното нарушаване на чл. 125 от Конституцията, овластяващ Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, разпоредбата има предвид правораздаването по административни дела, а не че всички дела трябва да бъдат разгледани в две съдебни инстанции (Решение №27/1998 г. по к.д.№20/1998 г., Решение №16/1998 г. по к. д. №7/1998 г., Решение №9/2002 г. по к. д. 15/2002 г., Решение №4/16.06.2009 г. по к. д. №4/2009 г., Решение №6/2018 г. по к. д. №10/2017 г.). Въведените изключения с оспорваните разпоредби на специалните закони не противоречат на чл. 125 от Конституцията. Конституционният съд подчертава, че както Върховният касационен съд, така и Върховният административен съд осъществяват своите правомощия по чл. 124 и чл. 125 от Конституцията преди всичко чрез своята тълкувателна дейност (Решение №27/1998 г. по к. д. №20/1998 г., Решение №9 от 24.10.2002 г. по к. д. №15/2002 г., Решение №2/2005 г. по к. д. №9/2004 г.). Конституционният съд счита, че едноинстанционността на съдебния административен процес по определени дела е оправдано с достатъчно значима конституционна цел законодателно разрешение – освобождаване на ресурс на ВАС за гарантиране на основната му функция по чл. 125, ал.1 от Конституцията. Стесняването на кръга на съдебните актове, които могат да бъдат обжалвани по касационен ред, има за цел облекчаването на ВАС от прекомерна натовареност и му позволява пълноценно да изпълнява функциите си по върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите. Същевременно едноинстанционното съдебно производство по определени дела не засяга същината на правото на защита на гражданите, тъй като достъпът до съд е гарантиран, без да се накърняват стандартите на Конституцията и на КЗПЧОС.

Предвид тези съображения Конституционният съд намира, че чл. 20а, ал. 3, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 24а, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 38, ал. 2, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 75, ал. 9, изр. 3 ЗПБ; чл. 25, ал. 2, изр. 3 ЗПП; чл. 44, ал. 6, изр. 2 ЗПП; чл. 119 КСО в частта „с изключение на постановените по жалби срещу актовете по чл. 117, ал. 1, т. 2, буква „е“; чл. 40, ал. 3 ЗДОИ; чл. 13, ал. 6, изр. 2 и ал. 7, изр. 2 ЗСП; чл. 10, ал. 6, изр. 2 ЗСПД; чл. 14а, ал. 1, изр.

3 ЗСПД и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК не противоречат на Конституцията и на чл.6, § 1 КЗПЧОС.

[...]

Воден от изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4, предложение второ от Конституцията във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни и за несъответстващи на международни договори, по които България е страна, чл. 217, ал. 2, ал. 3 в частта „Когато в този кодекс или в специален закон е предвидено делото да се разглежда в открито заседание или когато съдът реши то да се разглежда по този ред“ и ал. 4 от Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.; последно изм. и доп., бр. 77 от 18.09.2018 г.), както и § 111(с който в Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., редакция – ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.), в чл. 99 се създава ал. 12)) и § 149, ал. 2, изр. първо в частта „закрито заседание“ от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.).

Отхвърля исканията в останалата им част.

Съдиите Георги Ангелов, Таня Райковска и Атанас Семов са подписали решението с особено мнение.

По отношение на разпоредбите на чл. 227а, чл. 235а, чл. 242а от Административнопроцесуалния кодекс и чл. 161, ал. 4 от Данъчно–осигурителния процесуален кодекс не е формирано мнозинство за вземане на решение.

Особено мнение на съдиите Таня Райковска и Атанас Семов

Подписахме с особено мнение решението в отхвърлителната му част, тъй като не споделяме както крайните изводи, така и подкрепящите ги аргументи, изложени в мотивите на решението по настоящото конституционно дело по тази група оспорвани разпоредби, отнасящи се до:

По т. 5 – относно премахване възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони – чл. 20а, ал. 3, чл. 24а, изр. 3 и чл. 38, ал. 2 от Закон за опазване и защита на земеделските земи (ЗОЗЗ); чл. 75, ал. 9 от Закон за подземните богатства (ЗПБ); чл. 25, ал. 2 и чл. 44, ал. 6, изр. 2 от Закон за правната помощ (ЗПП); чл. 119 от Кодекс за социално подпомагане (КСО); чл. 40, ал. 3 от Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ); чл. 13, ал. 6, изр. 2 и ал. 7, изр. 2 от Закон за социално подпомагане (ЗСП); чл. 10, ал. 6, изр. 2 и чл. 14а, ал. 1, изр. 3 от Закон за семейни помощи за деца (ЗСПД); чл. 160, ал. 6 ДОПК

Съображенията ни са следните:

Конституционно установеният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Чрез нея се осъществява принципът на законност в сферата на държавното управление – чл. 4, ал. 1 от Конституцията. При издаването на административните актове държавните органи са задължени да спазват Конституцията и законите на страната, а съдебният контрол, предвиден в чл. 120 от Конституцията, изразява цялостното обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото (в този смисъл и Решение №13/93 г. по к. д. №13/1993 г.).

Последователно е разбирането на Конституционния съд, изразено в тълкувателните му решения – Решение №21/1995 г. по к. д. №18/1995 г. и Решение №14/2014 по к. д. №12/2014 г., че конституционната разпоредба на чл. 120, ал. 2 създава единно материално правно основание за съдебно обжалване на различни по вид административни актове. Сложността и многообразието на държавната дейност не позволява изброяване и класифициране на административните актове в конституционни разпоредби. Поради това, необходимостта от ограничаване на общата клауза за обжалваемост на административните актове в определени хипотези е призната от чл. 120, ал. 2 от Конституцията чрез препращане към закона.

Съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава, той е израз на идеята за разделението и балансирането на властите в държавата, на подчинението на държавната власт на Конституцията и законите.

Конституцията не въвежда правила относно съдебния инстанционен контрол, нито определя броя на съдебните инстанции в наказателното, гражданското, търговското и административното производство.

В чл. 131 от АПК българският законодател е установил правило за двуинстанционност на съдебните производства по административни дела. Административните съдилища изпълняват своята правозащитна функция не само в производството пред първата инстанция – административни съдилища с обща компетентност, а и в двете си инстанции (ВАС). Няма спор, че в правната доктрина и в съдебната практика се приема, че именно в двуинстанционното съдебно производство по административни дела се достига оптималното съчетаване на „ефективност и ефикасност“ на съдебния контрол. Следователно, ограничаването на съдебния контрол е в противовес както на ефективността, така и на ефикасността, като препятства, а не подпомага постигането на формулираната в мотивите към ЗИД АПК цел за ефективен административен процес.

Макар от чл. 131 АПК да е допустимо изключение от принципа за две инстанции, подобно отклонение следва да държи сметка за аргументите, свързани със защита на други значими ценности, както и за баланс на интересите на участниците в правоотношението, защото иначе би се достигнало до препятстване на защита на признати права и законни интереси, водещо до нарушение на чл. 56 от Конституцията.

В свое решение №11/1998 г. Конституционният съд е подчертал, че в системата от правни гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите съдебните са най-висши, защото съдът в своята дейност е независим и подчинен само на закона. Съдебната защита е най-висшата правна гаранция, както за защита правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове. В този ред на мисли, правото на съдебна защита, упражнявано чрез съдебния контрол върху актовете на изпълнителната власт, е особено важно с оглед принципа на разделение на властите и съставлява основен елемент в системата от гаранции за правовата държава.

Правозащитната функция на административните съдилища е присъща и за двете инстанции. Както правото на оспорване пред първоинстанционен съд с обща компетентност, така и правото на касационно обжалване представляват процесуални права на защита срещу порочен административен акт. Касационната инстанция по административни дела е контролно – отменителна, тъй като тя се произнася по валидността допустимостта и правилността на оспореното първоинстанционно решение, а не до законността на оспорения административен акт. Или ако в първоинстанционното производство административният съд се произнася по законосъобразността на оспорените административни актове, при засилено служебно начало, характерно за административния процес, то касационното производство (т. е. втората инстанция),

което се задейства при жалба или протест, се явява ефективна преграда срещу нищожни, недопустими и неправилни решения на административен съд с обща компетентност и премахването на втората инстанция в посочените по-горе случаи, уредени в специални закони, води до отслабване защитата на засегнатите права на гражданите, юридическите лица и държавата.

Практиката по премахване възможността за касационно обжалване на съдебни актове в административното производство не е изолирана, като този факт е посочен и в Тълкувателно решение №8/2018 г. по к. д. №13/2017 г. на Конституционния съд, където са изброени пет законодателни изменения в ЗУТ, ЗОБП, ЗООС, ИК, ЗСВ, довели до отпадане на възможността за касационно оспорване на решения на административни съдилища.

Тази тенденция по ограничаване на обжалването на първоинстанционни съдебни актове в административното производство се очертава и от промените в АПК, предмет на настоящата процедура пред Конституционния съд, както чрез препятстване на възможността за касационно обжалване, така и чрез увеличаване размера на държавните такси, въвеждане за първи път на държавни такси в някои процедури по обжалване, промяна в съотношението на размера на таксите, събирани в първоинстанционния процес и касацията, както и въвеждане за първи път на пропорционални такси при „определяем материален интерес“.

Законодателят всъщност чрез общите и недостатъчно подкрепени с данни неубедителни мотиви за провежданата законодателна политика в тази област, водещи до ограничаване правото на защита чрез премахване възможността за обжалване на първоинстанционен съдебен акт в административното производство, превръща правилото за двуинстанционност на административния процес в изключение.

Не можем да се съгласим с тезата, че е достатъчно произнасяне на една съдебна инстанция, само защото административното производство имало тази особеност, че предполагало предходно оспорване по административен ред пред по-горестоящ административен орган.

В АПК са регламентирани два вида контрол на актовете и действията на администрацията – административен и съдебен. Административният контрол е йерархичен контрол за законосъобразност и за правилност на административните актове. Осъществява се от органа, който в съответната административна структура е непосредствено по-горестоящ на органа, издал административния акт – той не е независима институция извън системата на изпълнителната власт. Посоченото „квази“ производство се развива в рамките на съответната административна структура, която няма характеристиката на независим и безпристрастен орган, какъвто е съдът, или в този случай контролът е в рамките на една от властите.

По тези съображения, отчитайки посочената специфична особеност на административното производство, неубедително е да се поддържа, че са спазени стандартите на правовата държава и по конкретно принципът за „достатъчност на контрола“. Вярно е, че общото разбиране за осигуряването на достъп до съд в конкретната ситуация е спазено, предвид възможността за оспорване пред първоинстанционен административен съд, но хаотичните и без ясна концепция промени в отделни закони, премахващи възможността за обжалване на първоинстанционен съдебен акт в административното производство, водят до ограничаване на права на участниците в него и не укрепват доверието в съдебната система (при поставена генерална цел на законовите изменения да се разтовари Върховният съд), нито се подпомага работата на администрацията по точното прилагане на закона при всеки отделен случай.

Не е за пренебрегване и обстоятелството, че първоинстанционните административни съдилища заседават в състав от един съдия и постановените от тях съдебни актове влизат в сила, като се препятства проверката им за законосъобразност от по-горна инстанция, заседаваща в троен съдебен състав, така както се развива производството по значителен брой дела в гражданското, търговското и наказателното производство, където актове на първоинстанционни съдилища, които са на най-ниското стъпало в йерархичната система на съдилищата, се проверяват от въззивен съд – окръжен или апелативен, а като касационна инстанция – Върховен касационен съд. Тук от значение е и обстоятелството, че за България върховните съдилища са съдилища по прилагане на правото.

Чрез възлагане на административните съдилища с обща компетентност разглеждане на административни спорове, породени вследствие приложението на голяма група закони, подзаконови нормативни актове и пр., които се характеризират с твърде голяма динамика, предвид множеството законодателни изменения в тях за кратки периоди от време, едва ли би могло да се поддържа, че формираната от тях съдебната практика по приложението им е стабилна, непротиворечива и затова тези първоинстанционни съдебни актове не се нуждаят от проверка от още една съдебна инстанция, при това от съд който се произнася по прилагане на правото – Върховен съд. Изложеното води и до извод, че така на практика се допуска формиране на разнопосочна регионална съдебна практика. Недопустимо е, съобразно принципа за правната симетрия, защитата на основните конституционни права в посочената хипотеза да е с по-малък обем и интензитет от тази на други права и законни интереси.

Не могат да се пренебрегнат и данните от Информационното табло на ЕС за правосъдието през 2017 г., изготвено от Комисията по правосъдие към Европейската комисия. Чрез него се прави сравнителен преглед на ефикасността, качеството и независимостта на правосъдните системи на държавите – членки на ЕС. За България е направен извод, че бързината на административното производство не е проблем, страната е на едно от челните места, като е очертан като „създаващ проблеми“ начина на решаване на определени дела. Годишните доклади на ВАС, които са публични, също показват картината на натовареност на всяко едно от административните съдилища с обща компетентност и на ВАС и в тях не се очертава нарастващо и по-голямо натоварване на този съд от ВКС, а и тълкувателната дейност на всяка една от колегиите на ВКС е значителна по обем спрямо тази на ВАС – все данни, съпоставими с приблизително еднакъв брой на съдиите, които правораздават в посочените върховни съдилища. Следователно, нито натовареността, нито пък проблеми, свързани с бързината на правораздаване, имат място или биха могли да се възприемат като водещи, за да се достигне чрез изменение в АПК до ограничаване правото на защита на гражданите и достъпа до още една инстанция, както това е сторено.

Ограничаването на правото на защита само до една съдебна инстанция, при създадени затруднения за реализирането на конституционно признати права или на обществен интерес, който държавните органи са длъжни да съблюдават, сочи на нарушение не само на чл. 56, но и на чл. 122, ал. 1 от Конституцията. В своята практика Конституционният съд определя правото на защита по чл. 56 от Конституцията като основно, всеобщо и в същото време и лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право. Конституцията е възложила тази защита на съдебната власт (чл. 117, ал. 1, предл. 1), и когато за нея е сезиран компетентният съд, формата за осъществяване на правото на защита по чл. 56 е административното правосъдие, т. е. при оспорване на административните актове пред съда, правото на защита по чл. 56 е право на административно правосъдие.

В административното правораздаване на преден план изпъква пряката защита на нарушената законност в областта на държавното управление, чрез която, макар и ненаправо, се защитават и определени субективни права и интереси на гражданите и организациите, засегнати от действието на атакувания административен акт. За кои административни производства законодателят ще предвиди съдебен контрол на една инстанция не е единствено въпрос на целесъобразност, както се посочва в мотивите на настоящото конституционно решение, а на ясна и целенасочена политика, държаща сметка за правата на всички участници в административното правоотношение и осигуряваща баланс на интереси, при зачитане върховенството на правото.

Безспорно е, че ограничаване на основните права и свободи поначало е допустимо, с изключение на изрично посочените в чл. 57, ал. 3 от Конституцията, но без да се накърнява същностното ядро на самото право. Ограничаването на правото на защита до една съдебна инстанция по посочените по-горе специални закони (спрямо АПК), би следвало да е продиктувано от преследвана легитимна цел и пропорционалност между използваните средства и целите, към които се стреми, така че това ограничаване да не води до подронване самата същност на правото на защита.

В мотивите към ЗИД АПК такава цел е обоснована със „създаване на гаранции за изпълнение на основната функция на ВАС, установена в чл. 125, ал. 1 от Конституцията и постигане на ефективен, прозрачен и бърз административен процес“. Според тълкувателно решение №8/2018 г. по к. д. №13/2017 г., по повод тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията: “Основният закон не степенува по значимост функциите на Върховния административен съд“. За да достигне до този извод Конституционният съд е анализирал всички възложени от Конституцията функции на ВАС, като първо е посочил, позовавайки се на чл. 119, ал. 1 Конституцията, че осъществяването на правораздаване – независимо разрешаване на конкретни правни спорове от ВАС е първата от конституционно установените функции на този висш съд. Разгледал е върховната надзорна функция на ВАС по ал. 1 на чл. 125 от Конституцията, приемайки че тя е белег на правовата държава, защото е гаранция за защитата на правата и свободите на гражданите и юридическите лица срещу издаваните от органите на изпълнителната власт актове.

Последователно е, както посочихме, разбирането на Конституционния съд, че съдебната защита е най-сигурната 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 цитираното по-горе тълкувателно решение на Конституционния съд и Решение №5/2003 г. по к. д. №5/2003 г.).

Разпоредбата на чл. 125, ал. 1 от Конституцията възлага на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Тази дейност Върховният административен съд осъществява не само чрез инстанционната компетентност на съда, вкл. разглеждайки обжалвани пред него първоинстанционни съдебни актове на административни съдилища, но и „с по-голяма значимост, чрез издаване на нарочни актове за тълкуване на законите, които са задължителни за съдилищата“. (Тълкувателно решение №2/2005 г. по к. д. №9/2004 г.).

Въз основа на изложеното по-горе не приемаме, че е обоснована легитимна цел за ограничаване на правото на защита на гражданите по конкретните съдебни производства – „освобождаване на ресурс на ВАС за гарантиране на основната му функция по чл. 125, ал. 1 Конституцията“, защото дадените в цитираните две тълкувателни решения на Конституционния съд от 2005 г. и 2018 г. правни разрешения не провеждат подобно разграничение на функциите на върховните съдилища на важни

(основни, вкл. тълкувателната дейност на ВАС) и на по-малко важни, или неосновни (конкретните съдебни производства, по които се осъществява правораздавателна дейност от ВАС като първа и касационна инстанция).

Не смятаме, че правата на гражданите, юридическите лица и държавата биха могли да бъдат преимуществено и надлежно защитавани единствено чрез тълкувателната дейност на върховните съдилища и техните тълкувателни актове, пренебрегвайки конституционно гарантираното право на защита на всяко застрашено лице в конкретното съдебно производство.

Не възприемаме и не одобряваме тенденцията за поетапно, спорадично ограничаване на кръга на делата, които достигат до ВАС по конкретни правни спорове, без аргументирана от законодателя легитимна, значима конституционна цел. Без съмнение ограничаването на разглеждането на правни спорове по посочените по-горе група закони до една съдебна инстанция, без възможност за проверка от най-висшия съд в държавата за точното и еднакво прилагане на закона в административното производство, не може да се приеме за пропорционална мярка. Правото на касационно оспорване на първоинстанционното съдебно решение, както и правото на оспорване на административен акт, представляват процесуални права на защита срещу порочен държавен юридически акт. Това са публични права, насочени към съда, който е държавен орган, т. е. публичноправен субект, и който единствено чрез своето решение, съставляващо юридически акт и най-вече в касационното производство би могъл да посочи пороците, т. е. неправилното приложение на закона – дали решението на първата инстанция е нищожно, недопустимо или са налице съществени нарушения на материалния закон, на съдопроизводствените правила или решението на едноличния съдия е необосновано.

Именно по този начин, чрез касационната проверка би се формирала стабилна съдебна практика по приложението на отделните закони, и тя би била не само задължителна за всички административни съдилища в страната, но и би могло да се приеме, че същата е формирана без влияние на местната среда и интереси (това е посочено като проблем не само в Информационното табло, но и в Механизма за сътрудничество и проверка). Защото с ограничаване на страните по тези административни дела да отнесат спора пред ВАС се заличава възможността за проверка на законосъобразността на постановеното първоинстанционно решение (проверката включва валидност, допустимост и правилност на съдебния акт), т. е. част от гарантираното от чл. 56 от Конституцията право на защита е накърнена, а и защитата на правото не е пълноценна.

Отделно от това, не споделяме мотивите, че в конкретната хипотеза са налице „меродавни процесуални ценности като бързина на правораздаването, процесуална дисциплина и процесуална икономия“. Подобни „ценности“ биха могли да залегнат в процесуалния закон, както в случая в Глава втора на АПК озаглавена „Основни принципи“, но едва ли от съдържанието на чл. 11 с наименование: „Бързина и процесуална икономия“ би могло да се приеме, че изключването на съдебното обжалване на решение на административен съд се обхваща от посочените процесуални разпоредби. Ако се приеме за меродавно твърдяното в мотивите на законопроекта за изменение и допълнение на АПК относно съдържанието на принципа на бързина и процесуална икономия в административното производство, то се изпада в противоречие с друго водещо начало в процеса – чл. 131 на АПК, прогласяващ като принцип двуинстанционното разглеждане на административните дела.

Едва ли в правова държава водещият мотив на законодателя за ограничаване на обжалването и от тук на правото на защита на страните в съответните съдебни производства, би бил единствено бързина и процесуална икономия, или разтоварване на

съдилища, вместо стремеж към точно и еднакво приложение на закона по конкретните дела в административното производство.

Правомощието по чл. 125, ал. 1 от Конституцията на ВАС създава условия за прилагане и е гаранция за спазване на основните принципи, заложиени в чл. 4 на Конституцията. Но не следва да се забравя, че чрез тълкувателната си дейност върховните съдилища не влияят на съдебните актове, които вече са влезли в сила, и чрез тази своя дейност те не дават защита на правата на гражданите и юридическите лица, които по конкретните водени от тях дела, вкл. приключили на една инстанция с влезли в сила съдебни актове, са получили вече правни разрешения за приложението на закона, различни от тези в тълкувателно решение. Или за гражданите, юридическите лица и държавата, като страни в производствата по делата, вкл. и административните, е от значение и с не по-малка значимост от тълкувателната дейност на ВКС и ВАС, да имат достъп до още една инстанция – в случая до касационната инстанция, която произнасяйки се по прилагане на правото, да им даде възможност да защитят в пълнота своите права и законни интереси, вкл. чрез проверка на първоинстанционен едноличен акт на съд.

Безспорно е, че установената с наказателните и гражданските процесуални закони триинстанционност, а с АПК двуинстанционност не е обвързана с конституционни императиви и поради това няма конституционна пречка с друг закон, различен от процесуалните, да бъде въведена за някои спорни правоотношения различна от общоприетата с ГПК, НПК, АПК инстанционност (в този смисъл Решение №8/2002 г. по к. д. №7/2002 г.). Законодателят е в правото си да променя, вкл. и да стеснява кръга на съдебните актове, подлежащи на касационно обжалване пред ВКС или пред ВАС, с което да облекчи съда от прекомерна натовареност с дела (Решение №2/2005 г. по к. д. №9/2004 г.). Правно неиздържано е обаче да се аргументира отпадането на касационното обжалване пред ВАС по посочените специални закони с факта, че „тези дела не се отличавали с фактическа и правна сложност, и че по тях имало относително стабилна съдебна практика.“

Не можем да се съгласим, че мерило за упражняване правото на защита на страните в отделните административни производства (граждани, юридически лица, административните органи) е „фактическата и правната сложност“ на делата, каквото и да означава това абстрактно словосъчетание по повод отделните процесуални закони и процедури. Не е за пренебрегване обстоятелството, че законодателството не се отличава със стабилност, а напротив с непрекъснати изменения, което влияе и на приложението на законите към конкретните факти по всеки един случай и не позволява формиране на непротиворечива съдебна практика, устойчива във времето. Не без значение и факта, че в административното производство става въпрос за процесуалноправна защита срещу порочен държавен юридически акт и приключването на производството на една съдебна инстанция не осигурява необходимото и разумно равновесие между интересите на държавата и тези на частните субекти (граждани и юридически лица).

Въведените случаи на обжалваемост на административни актове по Кодекса за социално осигуряване, Закона за социалното подпомагане, Закона за семейните помощи за деца са свързани с еднократни помощи при бременност, раждане, осиновяване на дете, отглеждане на дете от майка – студентка, учаща в редовна форма на обучение, за ученици, записани в първи клас, за безплатно пътуване на многодетни майки, за месечни семейни помощи за отглеждане на деца, както и със спорове за обезщетения при временна неработоспособност и трудоустрояване, за обезщетения при безработица, обезщетения за майчинство и пр.

Става въпрос за правоотношения, в които участват определени групи лица, които са в уязвимо положение, и приоритетът на принципа на равенство следва да се чете и

като конституционно задължение за преодоляване на съществуващо неравенство, което изисква по-активни действия от законодателя, вместо стесняване възможността за съдебна защита на накърнени права. След като Конституцията в чл. 14 и чл. 47 извежда на преден план закрилата на семейството, майчинството и децата като приоритет на държавата и обществото, а възрастните хора и лицата с увреждания също се намират под особена закрила на държавата (чл. 51 от Конституцията), макар и различни по регламентация, тези конституционни права са от групата на „права на съпричастие“, чрез които гражданите се стремят към социално приобщаване.

В Решение №13/2003 г. Конституционният съд е приел, че законодателят е свободен да променя нормативната уредба, свързана със системата на социално осигуряване и системата на социално подпомагане, но като се съобразява с потребностите на лицата и възможностите на обществото. Едва ли чрез ограничаване правото на защита на посочените по-горе групи лица, чрез отрязване достъпа до касационно обжалване на първоинстанционно решение на административен съд се съблюдава посоченото в това решение на КС. Напротив, въведените от законодателя случаи на оспорване на административните актове само на една съдебна инстанция водят и до ограничаване на конституционно гарантираните права по чл. 51, ал. 1 от Конституцията.

Следва да се добави и извод, че оспорваните изменения в цитираните по-горе нормативни актове противоречат на прокламирания в Преамбюла на Конституцията принцип на социалната държавата, тъй като законодателят не е отчел социалната функция на държавата, ръководейки се от неясни съображения.

По отношение на промяната в Закона за правната помощ, въвеждаща необжалваемост на първоинстанционното решение на административния съд при отказ за предоставяне на правна помощ по международни спорове по граждански и търговски дела, също се отслабват необходимите гаранции за реализиране на правото на защита на гражданите, доколкото е налице отстъпление от досегашния модел. Не е за пренебрегване и обстоятелството, че засегнати от промените са лица, нуждаещи се от правна помощ и принадлежащи към групи в неравностойно положение.

По отношение на измененията в Закона за опазване и защита на земеделските земи – с тях се премахва касационното обжалване при спорове, свързани с изграждане на площадки и трасета върху земеделски земи, спорове във връзка с актове за отмяна или изменение на решения на комисиите за промяна предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди. Земята е благо от най-висш порядък, основно национално богатство, съгласно чл. 21, ал. 1 от Конституцията. Тя се ползва с особена закрила на държавата и обществото, тя е ресурс със стратегическо значение за българската държава. Принципно положение е, че обработваемата земя се ползва само за земеделски нужди и затова промяната в предназначението на земята (предмет на тези производства) би следвало да се държи под „особен контрол за законност“, включително чрез възможността за обжалване на първоинстанционното съдебно решение.

Отказът да се съобрази правилото на чл. 131 от АПК и да се предостави достъп до още една съдебна инстанция – касационна инстанция по горепосочените видове дела, свързани със защита на основни конституционни права, означава да се приеме а priori, че същностни конституционни права могат да бъдат признати или отказани с влезли в сила недопустими или нищожни съдебни решения. Принципите на Конституцията, свързани с върховенството на закона, правовата държава и защитата на основните права, съдържат иманентно в себе си изискване за въздържане от влошаване на режима на защита на всяко едно човешко право.

В заключение приемаме, че чрез посочените законодателни промени, водещи до ограничаване на обжалването като редовен способ за защита на законни права и интереси

на гражданите или юридическите лица, се засяга същностното ядро на основното право на защита, без да е налице легитимна цел и разумна пропорционалност между използваните средства и преследваната цел.

РЕШЕНИЕ №13/2020 г. по к.д. №5/2020 г.²⁶

Разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация не противоречи на правото на защита, уредено в чл. 56, ал. 1 от Конституцията.

Делото е образувано по искане на: тричленен състав на Върховния административен съд обединено искане от 63-ма народни представители от 44-тото Народно събрание

Иска се: установяване на противоконституционност на чл. 42, ал. 1, т. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)

Мотиви:

[...]

Оспорената като противоконституционна разпоредба на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА съдържа само санкционната част от цялостната уредба на несъвместимостта на кмета на общината – предсрочното прекратяване на пълномощията му. Санкцията представлява последната, неразделна част от концепцията относно института на несъвместимостта, възприета в Конституцията и законодателството. Като всяка санкционна разпоредба, тази на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА има за цел да свърже конкретно противоправно поведение с конкретни негативни правни последици. Тази норма е императивна по своята формулировка, тъй като представлява последната правна възможност за премахване на нежеланото от закона съвместяване на публични функции и изчерпателно посочени дейности в частната сфера. Въпреки своята императивност, разпоредбата не лишава субектите от право на защита.

Конституционният съд не споделя изразените от вносителите на двете искания доводи, че разпоредбата не предоставя възможност за извършване на преценка на обстоятелствата и причините, довели до неизпълнение на задълженията по чл. 41, ал. 3 ЗМСМА, поради което противоречи на правото на защита, уредено в чл. 56, ал. 1 от Конституцията и на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от нея. В своята практика съдът изяснява същността и правната характеристика на правото на защита, уредено в чл. 56 от Конституцията, като основно, универсално право, „предоставено на всеки гражданин, за да защити нарушени или застрашени права или законни интереси“. (Решение №15 от 1993 г. по к.д.№17/1993 г.). Правото на защита включва „субективното право като гарантирана от закона възможност за действие, както и правото да бъде защитен всеки застрашен законен интерес“. То е средство за защита на други застрашени или нарушени права. (Решение №3 от 1994 г. по к.д.№1/1994 г.). Както е прието в Решение №1 от 2012 г. по к.д.№10/2011 г. „в правовата държава съдебната защита е определящата форма на защита на нарушените права или законни интереси на гражданите“.

Правото на защита „предполага задължение на държавата чрез законодателството и прилагането на законите да обезпечи ефективна възможност за гражданите да защитят нарушените си или застрашените си права пред съдебни органи или администрацията“

²⁶обн. ДВ, бр. 85 от 2020 г.

(Решение №9 от 1998 г. по к.д.№6/1998 г.). Съдебният контрол върху административните актове е „израз на правозащитната функция във всяка правова държава и чрез него се гарантира съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите“ (Решение №13 от 1993 г. по к. д. №13/1993 г., Решение №1 от 2012 г. по к. д. №10/2011 г.). „Само в правовата държава съществува действащо административно правораздаване в качеството му на един от основните фактори, които гарантират баланса и контрола между властите в държавното управление и върховенството на закона“. (Решение №1 от 2012 г. по к. д. №10/2011 г.).

Основанията за приложението на санкцията по чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА подлежат на подробна и съдържателна оценка от общинската избирателна комисия преди постановяване на решението ѝ за предсрочното прекратяване на пълномощията на кмета по чл. 42, ал. 3 ЗМСМА. В закона е предвидена специална процедура за установяване на първоначалната несъвместимост и за неизпълнението на задължението за предприемане на действия по нейното отстраняване, задължаваща общинската избирателна комисия да обоснове решението си не само с извършения от нея анализ на относимите обстоятелства по всеки конкретен случай, но и да вземе предвид становището на кмета, изразено под формата на писмено възражение, което той има право да направи. Производството пред съда също не се ограничава до формална преценка относно наличието или липсата на обстоятелствата по чл. 41, ал. 3 ЗМСМА.

В ЗМСМА е предвиден механизъм, посредством който се изключва „автоматизмът“ на настъпването на правните последици на несъвместимостта. Той се отнася до задължителната преценка за наличието, респ. липсата на несъвместимост, съответно на основание за предсрочно прекратяване на пълномощията на кмета, която се извършва от общинската избирателна комисия и се контролира от съда. Тази преценка се прави съобразно спецификите на всеки отделен случай, което е задължение на общинската избирателна комисия и подлежи на съдебен контрол. По отношение на последния, определен в искането на 63-мата народни представители от 44-тото Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА като осъществяван без „индивидуална диференцирана преценка преди отстраняването от длъжност“, Конституционният съд подчертава, че самата разпоредба на чл. 41, ал. 3 ЗМСМА не само не забранява, но и предполага съдът да анализира и тълкува всяко действие, което лицето, намиращо се в състояние на несъвместимост, е предприело или е следвало да предприеме за нейното отстраняване.

Текстът на чл. 41, ал. 3 ЗМСМА не поражда съмнения относно своето съдържание и смисъл. Той задължава лицето, което при избирането му за кмет заема длъжност или осъществява дейност по ал. 1, да изпълни три кумулативно предвидени изисквания: да предприеме необходимите действия за прекратяването на дейността и/или за освобождаването му от заеманата длъжност; да уведоми писмено за това председателя на общинския съвет; да уведоми писмено за това общинската избирателна комисия. В текста не е посочено като изискване „необходимите действия“ да са породили крайния си резултат и да са настъпили свързаните с тях правни последици. Разпоредбата изисква тези действия „да бъдат предприети“, т.е. да бъде демонстрирана категорично волята на лицето, намиращо се в състояние на несъвместимост, да приведе положението си в съответствие със законовите изисквания. Така евентуалните негативни последици от неизпълнението на задължението би следвало да настъпят само при неосъществяването на факти, които са под контрола и във властта на задължения субект, а не са в зависимост от външни фактори. В текста на обсъжданата разпоредба не са посочени какви конкретни действия следва да бъдат предприети, което е напълно съобразено с това, че разнообразието на относимите обстоятелства е голямо. Именно това многообразие на възможни хипотези, правилното идентифициране на конкретно приложимата от тях и

подвеждането под нея на фактите по всяко дело, са в основата на преценката на съда за законосъобразност на предсрочното прекратяване на пълномощията на кмета. Тази преценка, за да бъде мотивирана и обоснована, се основава именно на индивидуален подход по всеки отделен казус.

Наличието на определен в закона срок, в рамките на който избраният кмет трябва да предприеме действия за отстраняване на несъвместимостта и да уведоми писмено за това председателя на общинския съвет и общинската избирателна комисия, също има за цел предотвратяването на „автоматизма“ на настъпването на правните последици на несъвместимостта. През този срок лицето, намиращо се в състояние на несъвместимост, има възможност да направи избор относно това кое от двете несъвместими правоотношения желае да запази – дали да продължи да бъде кмет, при което трябва да предприеме действия за прекратяване на дейността, респ. освобождаване на длъжността по чл. 41, ал. 1 ЗМСМА, или да запази тази длъжност/дейност, при което ще следва да подаде оставката си като кмет съгласно чл. 41, ал. 1, т. 1 ЗМСМА.

Предвид изложеното не може да се приеме за основателно твърдението, направено и в двете искания, предмет на настоящото конституционно дело, за наличието на „автоматизъм“ при предсрочното прекратяване на пълномощията на кмета и за формален съдебен контрол, осъществяван от съдилищата. Тук следва да се посочи и това, че негативните правни последици на разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА настъпват не автоматично, а само при бездействие на лицето за прекратяване на несъвместимост в посочения в закона срок и при предвидената процедура, която на свой ред включва индивидуална преценка по същество от компетентния орган (в случая общинската избирателна комисия). Тази преценка от своя страна подлежи на съдържателен контрол от съдилищата и той не би могъл да бъде друг, предвид съдържанието на разпоредбата и посочените в чл. 41, ал. 3 ЗМСМА предпоставки за доброволното прекратяване на несъвместимостта, във връзка с разпоредбата на чл. 117, ал. 1 от Конституцията. Наличието на съдебна практика в обратния смисъл, на която се позовават вносителите, не променя този извод. Правилното прилагане на закона не е въпрос на конституционност на конкретната разпоредба. Съществуването на неправилна съдебна практика може да бъде преодоляно посредством тълкуване, но не може да бъде основание за противоконституционност на конкретната разпоредба.

[...]

С оглед горното Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА не противоречи на чл. 56, изр. първо, на чл. 16 и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, поради което направените от вносителите искания следва да бъдат отхвърлени.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на тричленен състав на Върховния административен съд и искането на 63–ма народни представители от 44–тото Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 42, ал. 1, т. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., последно изм., бр. 70 от 7.08.2020 г.).

Правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер. При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните права. Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се стеснява, законодателната целесъобразност не се ограничава, а необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото.

Делото е образувано по искане на: Висшия адвокатски съвет

Иска се: установяване на противоконституционност на чл. 208, ал. 1 в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 – петнадесет години“ и на чл. 215, ал. 6 от Закона за устройство на територията

Мотиви:

[...]

2. По искането за установяване на противоконституционност на чл. 215, ал. 6 от Закона за устройство на територията.

[...]

Конституционният съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

Съгласно чл. 215, ал. 6 ЗУТ не подлежат на обжалване общите устройствени планове, както и техните изменения.

В стремежа си да утвърди принципите на правовата държава и на разделението на властите Конституцията закрепва изискване за съдебен контрол за законност на актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат. В своята практика Конституционният съд подчертава фундаменталното значение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и нейната основополагаща роля на гаранция за утвърждаване на принципите на правовата държава, на разделението на властите и на подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона (Решение №13 от 1993 г. по к.д. №13/1993 г., Решение №21 от 1995 г. по к.д. №18/1995 г., Решение №18 от 1997 г. по к.д. №12/1997 г., Решение №8 от 1999 г. по к.д. №4/1999 г., Решение №3 от 2002 г. по к.д. №11/2002 г., Решение №1 от 2012 год. по к. д. №10/2011 г., Решение №4/2019 г. по к.д. №15/2018 г. и др.).

Необходимо конституционно условие за възникване на процесуален правен интерес от съдебно обжалване по чл. 120, ал. 2 от Основния закон е административният акт да засяга лицето, което го обжалва. За да се изясни съдържанието на това „засягане“, Конституционният съд тълкува разпоредбата на чл. 120, ал. 2 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

²⁷обн. ДВ, бр. 92 от 2020 г.

административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове. Същевременно това материалноправно основание легитимира процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт (Решение №21/1995 г. по к.д.№18/1995 г.).

Общите устройствени планове, чиято необжалваемост е предвидена с алинея б на чл. 215 ЗУТ, несъмнено засягат гражданите и юридическите лица, чиито имоти са включени в тях. Действително, съгласно чл. 104, ал. 3 ЗУТ общите устройствени планове нямат пряко приложение за разрешаване на строителство, тъй като не определят конкретното предназначение на отделните поземлени имоти, а само преобладаващото и най-общо предназначение и начин на устройство на отделните структурни части на териториите в техния обхват. Общите устройствени планове, като вид устройствени планове, са съвкупност от предвиждания и тенденции за развитие на територията и включват мерки от устройствен характер, насочени към застрояването, опазването на природните ресурси и обществено-икономическото развитие на територията, за която се отнасят. Те представляват инструмент за пространствено развитие с дългосрочен характер по отношение на голяма територия и нямат пряко приложение по отношение на отделния поземлен имот и за разрешаване извършване на строителство в него. Неразделна част от всеки общ устройствен план са правилата и нормативите за неговото прилагане, които се изработват в съответствие с наредбата по чл. 13, ал. 1 ЗУТ, а именно Наредба №7 от 22.12.2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони (обн., ДВ, бр. 3/2004 г.) и се одобряват едновременно с плана.

Тази правна характеристика на общите устройствени планове позволява да се заключи, че те не намират пряко приложение за поземлените имоти в обхвата им. Същевременно предвижданията им, с които се определят общата структура и преобладаващото предназначение на териториите, видът и предназначението на техническата инфраструктура и опазването на околната среда и обектите на културно-историческото наследство, са задължителни при изготвянето на подробните устройствени планове (чл. 104, ал. 1 ЗУТ). Тъй като подробният устройствен план е в логична, смислова и формална взаимовръзка с приетия общ устройствен план, то и засягането на един имот с подробния план, когато това е във връзка с дадени решения на общия план, се дължи в последна сметка на разпоредбите на общия устройствен план.

В Закона за устройство на територията са налице хипотези на пряко засягане от общите устройствени планове на основното право на собственост на граждани и юридически лица, чиито недвижими имоти в обхвата му попадат в територия, предвидена за изграждане на обекти – публична държавна собственост или публична общинска собственост, както и с цел защита на обществените интереси – опазване на околната среда и на човешкото здраве, опазване на земеделски, горски и защитени територии и защитени зони (по аргумент от чл. 103а, ал. 1, изр. 2 ЗУТ). Това засягане се изразява в невъзможността тези собственици да запазят завареното предназначение по подробния устройствен план или да преотредят имотите си за друго, съобразно волята и желанието им, предвид това, че за територията, в която попадат имотите им, е изработен проект на общ устройствен план, предвиждащ изграждането на обекти – публична собственост на държавата или общините, срещу които не могат да упражнят правото си на съдебна защита. Тази категория собственици, а и тези, по отношение на които има одобрен и влязъл в сила подробен устройствен план за имота им, но който все още не е реализиран, имат правен интерес изработеният общ устройствен план да не влиза в сила, тъй като с влизането му в сила се спира действието по прилагане на заварените подробни устройствени планове в частите, в които с общия устройствен план се предвижда друго предназначение и начин на устройство за тези поземлени имоти, а именно за изграждане

на обекти – публична собственост на държавата или общините (чл. 103а, ал. 3, вр. ал. 1 ЗУТ).

Задължението подробният устройствен план да съответства на общия устройствен план (чл. 103, ал. 4 и чл. 104, ал. 1, изр. 2 ЗУТ) поставя посочения кръг собственици на недвижими имоти в по-неблагоприятно положение, спрямо други, за чиито имоти общият устройствен план не предвижда промяна на предназначението на територията, в която попадат, а запазва завареното им предназначение по подробния устройствен план. За тези неблагоприятно засегнати собственици, лишени от възможност да обжалват общия устройствен план поради законовата норма на чл. 215, ал. 6 ЗУТ, изходът е ясен. Въз основа на общия устройствен план ще бъде одобрен подробен устройствен план, който, въпреки че могат да обжалват, в повечето случаи остава непроменен, в резултат на което собствеността им се отнема чрез принудително отчуждаване по реда на Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост.

Наистина, съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията съдебният контрол върху административните актове не е всеобхватен. Подлежат на контрол за законност всички административни актове освен изрично посочените от закона (Решение №13/1993 г. по к.д. 13/1993 г.).

В практиката си Конституционният съд многократно е подчертавал, че правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер. При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните права. Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се стеснява, законодателната целесъобразност не се ограничава, а необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото (Решение №5/1997 г. по к.д.№25/1996 г.; Решение №1/2012 г. по к.д.№10/2011 г., Решение №14/2014 г. по к. д. №14/2014 г. и др.).

В случая преграждането на пътя към съдебно обжалване на общите устройствени планове е лишено от конституционна легитимност, тъй като не е обусловено от висша конституционна ценност, в името на която правото на защита да отстъпи. Предвидената възможност за обжалване на подробните устройствени планове не е в състояние да отстрани допуснатите нарушения при изработване на общите устройствени планове.

Конституционният съд смята също, че намерението на законодателя да предвиди необжалваемост на общите устройствени планове не е проведено последователно в духа на принципа за равенство, тъй като държавата може чрез областния управител да защити държавните и обществените интереси, ако приеме, че те са засегнати от акта на органа на местно самоуправление за одобряване на общия устройствен план. С разпоредбата на чл. 127, ал. 6, изр. 2 ЗУТ е предоставено право на областния управител да върне решението на общинския съвет за одобряване на общия устройствен план за ново обсъждане или да го оспори пред съответния административен съд при условията и по реда на чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Това правомощие на областния управител е в защита на държавния интерес, като в същото време възможността за защита на личния интерес на гражданите е отнета. В тази насока разпоредбата на чл. 215, ал. 6 ЗУТ нарушава и материалната справедливост като елемент от принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Предвид изложеното, Конституционният съд намира, че оспорената разпоредба на чл. 215, ал. 6 ЗУТ противоречи на Конституцията.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 208, ал. 1 в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 – петнадесет години“ и на чл. 215, ал. 6 от Закона за устройство на територията (обн., ДВ, бр. 1 от 02.01.2001 г., последно изм., ДВ, бр. 62 от 14.07.2020 г.).

Съдията Гроздан Илиев е подписал решението с особено мнение.

РЕШЕНИЕ №13/2021 г. по к.д. №12/2021 г.²⁸

Възможните ограничения върху свободата на гражданите и най-вече тяхната процесуална уредба представляват чувствителен индикатор за баланса между свободата на гражданите и държавната принуда. Засягайки по недопустим начин същността на правото на защита – чрез защитник и лично от обвиняемия, разпоредбата на чл. 64, ал. 2, изр. второ от Наказателно-процесуалния кодекс нарушава този баланс, поради което противоречи на чл. 122 във връзка с чл. 56 от Конституцията. Непрекъснатият достъп до правосъдие обаче следва да е уреден в съответствие с принципите на правовата държава, а възможностите за използване на видеоконференция, предоставени от закона, следва да позволят провеждането на ефективен и справедлив съдебен процес съобразно международните стандарти за основните права, така че правовата държава да остане правова и в ситуации на извънредни и опустошителни събития, когато правата на човека се нуждаят от защита в най-голяма степен.

Делото е образувано по искане на: омбудсмана на Република България

Иска се: установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 64, ал. 2, изр. второ от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК).

Мотиви:

Оспорената с искането на омбудсмана разпоредба на чл. 64, ал. 2, изр. второ НПК е част от корпуса на разпоредбата на чл. 64 НПК – „Вземане на мярка за неотклонение задържане под стража в досъдебното производство“.

Мярката за неотклонение задържане под стража в досъдебното производство се взема от съответния първоинстанционен съд по искане на прокурора (чл. 64, ал. 1 НПК). Разпоредбата на чл. 64, ал. 2 НПК предвижда: „Явяването на обвиняемия пред съда се осигурява незабавно от прокурора, който при необходимост може да постанови задържане на обвиняемия до 72 часа за довеждането му пред съда. При обявено извънредно положение, военно положение, бедствие, епидемия, други форсмажорни обстоятелства или при изразено писмено съгласие на обвиняемия и неговия защитник, обвиняемият може да участва в делото и чрез видеоконференция, като в тези случаи самоличността му се удостоверява от началника на затвора или началника на ареста или от определен от тях служител.“. Предмет на делото е нормата на изречение второ. Същата е приета от 44-то Народно събрание с § 23, т. 3, буква „а“ от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс (ЗИДГПК) (обн., ДВ, бр. 110 от 29.12.2020 г.). Според мотивите към проекта на ЗИДГПК със сигнатура №002-01-69 правилата за провеждане на

²⁸обн. ДВ, бр. 85 от 2021 г.

видеоконферентни съдебни заседания при вземане на мярка за неотклонение задържане под стража в досъдебното производство се създават „с оглед на необходимостта от осигуряване на физическа и социална изолация на обвиняемия и неговия защитник, съдебния състав и прокурора в отговор на новите реалности за предпазване и преодоляване на пандемията“. Независимо от конкретния повод за приемането ѝ, новата уредба е предвидена да е приложима във всеки случай на обявено извънредно положение, военно положение, бедствие, епидемия, други форсмажорни обстоятелства или при изразено писмено съгласие на обвиняемия и неговия защитник.

Разпоредбата на чл. 64, ал. 2, изр. второ НПК създава законова възможност задържаният в затвора или ареста обвиняем да участва в делото пред първоинстанционния съд за вземане на мярка за неотклонение задържане под стража в досъдебното производство чрез видеоконференция. По своето естество тя представлява изключение от правилото, че довеждането на задържания обвиняем пред съда се осигурява незабавно от прокурора (чл. 64, ал. 2, изр. първо НПК). Задържането на обвиняемия от прокурора в хипотезата на чл. 64, ал. 2 НПК е необходимо дотолкова, доколкото осигурява възможността на прокурора да изправи обвиняемия пред съда при обосновано предположение, че той е извършил престъпление, както и при обосновано призната необходимост да се предотврати престъпление или укриване, за да поиска вземане на най-тежката мярка за неотклонение и представлява класически случай на ограничаване на правото на лична свобода и неприкосновеност на предвидено в закон основание по смисъла на чл. 30, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

Създателите на Конституцията от 1991 г. още в нейния преамбюл, обявявайки верността си към общочовешките ценности, на първо място сред тях са посочили свободата. Най-съществените гаранции за индивидуалната свобода като конституционна ценност се съдържат в уредбата на основните права на гражданите в Глава втора от Основния закон. В чл. 30 от Конституцията не само е признато правото на лична свобода и неприкосновеност, но са установени и условията за неговото ограничаване, както и необходимите мерки за защита на засегнатите лица срещу евентуален произвол. Правото на свобода не е абсолютно, съществуват основателни причини, поради които е оправдано от гледна точка на обществения интерес да се ограничи свободата на когото и да е, особено когато действията му представляват опасност за самия него или за другите. Властите, които прилагат закона, и по-специално тези с правомощия да арестуват и да лишават от свобода, имат задължения да съблюдают стриктно границите, определени с тези изключения, и своевременно да предоставят своите действия и актове за съдебен контрол.

Конституцията допуска ограничаване на правото на лична свобода и неприкосновеност (чл. 30, ал. 1) в случаите на задържане при условия и по ред, определени със закон (чл. 30, ал. 2). Валидни са общите предпоставки за допустимост на ограничението на всяко основно право, а именно – да е уредено в закон, да е насочено към обезпечаване на съществени конституционно признати блага (т.е. да е оправдано от легитимна цел), да е съразмерно (пропорционално) на съществуващата опасност за обекта на защита и не на последно място – да е осигурен достъп до ефективен съдебен контрол (Решение №11/2016 г по к. д. №7/2016 г.). Правото на лична свобода и неприкосновеност на всеки е скрепено и с конституционното право на адвокатска защита в случай на започване на наказателна процедура срещу него от момента на задържането или привличането му като обвиняем (чл. 30, ал. 4 от Конституцията). Поверителното упражняване на правото на адвокатска защита се ползва със специална конституционна закрила (чл. 30, ал. 5 от Основния закон).

Европейският правен стандарт по чл. 5 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС, Конвенцията) (ратифицирана със закон, приет от

Народното събрание на 31 юли 1992 г. – ДВ, бр. 66 от 1992 г., обн., ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г., посл. изм. и доп. с Протокол №14 от 13.05.2004 г., ДВ, бр. 38 от 21.05.2010 г.) и международният правен стандарт по чл. 9 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП, Пакта) (ратифициран с Указ №1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. – ДВ, бр. 60 от 1970 г., обн., ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г.) също допускат ограничаване на правото на свобода в съответствие с процедури, предвидени от закона, като Конвенцията изчерпателно посочва в чл. 5, § 1, букви от „а“ до „f“ допустимите хипотези за това. Разпоредбите на чл. 5, § 3 КЗПЧОС и чл. 9, § 3 МПГПП регламентират задължителен съдебен контрол върху законността на задържането. Съгласно чл. 5, § 3 КЗПЧОС всяко лице, арестувано или лишено от свобода на предвидено в закон основание и в съответствие с предпоставките на т. 1, б. „с“ на същия член, трябва своевременно да бъде изправено пред съдия или пред длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява съдебни функции, за произнасяне по законността на задържането му. В същия смисъл е и чл. 9 от Пакта, чийто § 3 предвижда всяко лице, арестувано или задържано по обвинение в престъпление, да бъде в най-кратък срок изправяно пред съдия или друго длъжностно лице, упълномощено от закона да упражнява съдебна власт.

Правото на защита (чл. 56 от Конституцията), в това число и съдебна (чл. 122 от Конституцията), е основно, всеобщо и лично право на гражданите, то е средство за защита на други техни нарушени или застрашени права или законни интереси и тяхна гаранция (Решение №3/1994 по к. д. №1/1994 г., Решение №11/1998 г. по к. д. №10/1998 г., Решение №4/2012 г. по к. д. №14/2011 г. и др.). Процесуалните гаранции за правата на човека имат първостепенно значение, което за личността може да се окаже практически по-важно от самото материално право. Конституционният съд изрично е приемал, че стандартите относно правото на достъп до съд като част от правото на защита, прилагани в България, не могат да бъдат по-ниски в сравнение с онова, което предвиждат установените международни стандарти (Решение №3/2011 г. по к. д. №19/2010 г., Решение №1/2012 г. по к. д. №10/2011 г.). Поради това конституционният законодател е приел, че най-важните процедурни гаранции са иманентно присъщи на правото на лична свобода и неприкосновеност, както то е регламентирано в чл. 30 от Конституцията. Процедурите на национално ниво трябва да се подчиняват на изискванията на принципа на правовата държава и на водещите международни стандарти за защита на основните права, приети от българската държава. Между тях и съответните конституционни разпоредби няма същностно противоречие. Напротив те са в синхрон, взаимно се обогатяват и образуват общ инструментариум за защита на правото на лична свобода и неприкосновеност.

Предвид изложеното, с оглед характера и съдържанието на тези права в тяхната регламентация на конституционно ниво и в текстовете на Конвенцията и Пакта, Съдът счита, че осъществявайки нормения контрол за конституционност по отношение на оспорената разпоредба на чл. 64, ал. 2, изр. второ НПК, ще следва да изхожда от изключителното значение на правото на ефективен съдебен контрол срещу незаконно и произволно задържане и да обсъжда и посочените международноправни норми в светлината на прогласените от тях принципи и стандарти, наред с практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и на Комитета по правата на човека на Организацията на обединените нации (КПЧ) по тяхното тълкуване и прилагане (Решение №2/1998 г. по к. д. №15/1997 г., Решение №11/1998 г. по к. д. №10/1998 г., Решение №3/2011 г. по к. д. №19/2010 г., Решение №8/2019 г. по к. д. №4/2019 г.). Този подход не е прецедент в практиката на Конституционния съд, доколкото е бил възприет и с други предходни негови решения в производства по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо във

връзка с чл. 150, ал. 3 или ал. 4 от Основния закон (Решение №2/2015 по к. д. №8/2014 г., Решение №14/2018 г. по к. д. №12/2017 г.).

Задържането под стража е най-тежката мярка за неотклонение и мярка за процесуална принуда, уредена в Раздел II на НПК, която с най-висок интензитет засяга правата на обвиняемия, подчинявайки го на волята на държавата за постигане на определени, предвидени в закон (чл. 57 НПК) цели – да се попречи на обвиняемия да се укрие, да извърши престъпление или да осуети привеждането в изпълнение на влязла в сила присъда. Взетата по надлежен начин мярка за неотклонение задържане под стража овластява държавата да ограничи определени конституционно признати права на гражданите, сред които водещото е ограничението на правото по чл. 30 от Конституцията на лична свобода и неприкосновеност. За да гарантира постигането на баланс между двете основни ценности – обществения интерес от ефективна борба с престъпността и защита на правата на гражданите – законодателят предвижда, че всяко задържане на едно лице като мярка за неотклонение (задържане под стража и домашен арест) се взема и контролира единствено от съда. В досъдебната фаза на наказателния процес тази процедура е уредена в чл. 64 и чл. 65 НПК. Основна нейна присъща характеристика е, че тя се провежда пред съд като съдебна процедура. Мярката за неотклонение задържане под стража може да бъде взета само в производството по чл. 64, ал. 1–5 НПК, което изисква наличие на искане на прокурор за вземане на тази мярка за неотклонение (ал. 1), осигуряване незабавно на явяването на обвиняемия пред съда от прокурора (ал. 2) и незабавно разглеждане на делото от съда с участието на прокурора, обвиняемия и неговия защитник (ал. 3).

Конституционният съд споделя разбирането, че предвид значимостта на намесата в правото на лична свобода и неприкосновеност процедурата при първоначалното вземане на мярка задържане под стража по чл. 64, ал. 1–5 НПК трябва да отговаря на следните изисквания: тя трябва да е „автоматична“ – не трябва за се поставя в зависимост от волята на лицето, чието задържане се иска от прокурора; съдията е длъжен да изслуша лично явяващото се (изправеното) пред него лице; тя трябва да отговаря на стандартите за надлежна наказателна процедура пред съд, като производството трябва да е състезателно, да осигурява равенство на страните, равни възможности за достъп до доказателствата по делото, които са относими към задържането на обвиняемия, възможност за изразяване на становище на обвиняемия по доводите на обвинението. За разлика от тази процедура, процедурата *habeas corpus*, регламентирана в чл. 64, ал. 6–8 и чл. 65 НПК, не поставя такива завишени изисквания – тя не изисква автоматизъм за започването ѝ, нито задължително лично явяване на задържания обвиняем. Следователно личното явяване на обвиняемия, чието първоначално задържане по определено обвинение се иска от прокурора, е изключителна гаранция за правото на личната му свобода. Разпоредбите на чл. 9, § 3, изр. първо МПГПП и чл. 5, § 3 КЗПЧОС задължават всяко арестувано или задържано лице по наказателно обвинение да бъде своевременно доведено пред съдия или лице, което изпълнява съдебни функции. Във вътрешното право на страната това обвързващо изискване на международното право е отразено в чл. 64, ал. 2, изр. първо НПК, като ясно и недвусмислено е използван изрече „довеждане пред съда“. Както в Общ коментар №35 относно член 9 МПГПП на КПЧ, така и в трайно установената практика на ЕСПЧ, се приема, че под „довеждане“ се разбира действие, което осигурява физическото присъствие на задържания пред компетентния съдия. Само такова присъствие е в състояние да гарантира сигурността на лицето срещу опасността да бъде подложено на изтезания или жестоко, нечовешко и унижително отношение (§ 35 от Общ коментар №35). ЕСПЧ изрично установява, че правилото за своевременно довеждане пред съда не допуска никакви изключения (*Bergmann v. Estonia*), дори и в случаите на терористични действия (*Brogan and Others v.*

the United Kingdom). Първоначалният съдебен контрол върху задържането следва да действа автоматично, т.е. обезпечава се от съответните органи „служебно“, без да зависи от волята на заинтересуваното лице (McKay v The United Kingdom, Varga v Romania, Viorel Burzo v. Romania, Aquilina v. Malta и др.).

Доколкото задържането засяга съществено правото на лична свобода, първоначалното вземане на мярка за неотклонение задържане под стража задължително трябва да се подчинява на строги процедурни правила, които да позволяват на съда да изпълни стриктно ролята си на гарант на спазването на това конституционно право. Съдът трябва да е в състояние да се произнесе в такава съдебна процедура при първоначалното вземане на мярката, която да му позволява да постави под контрол както материалноправните предпоставки за вземането на най-тежката мярка за неотклонение (наличие на обосновано предположение обвиняемият да е извършил престъплението, в което е обвинен, наличие на доказателства за риск от укриването му или за извършването на престъпление), така и процесуалните (своевременното довеждане на обвиняемия в съда и задължението на съдията да изслуша самото лице, което е изправено пред него). Спазването на процедурните изисквания е гаранция, че съдията, пред когото непосредствено физически е изправен обвиняемият, ще има непосредствена възможност лично да се увери, че са спазени гаранциите за запазване на достойнството и правото на защита, за да се гарантира, че ограниченията на правото на лична свобода са необходими поради характера на фактите и са пропорционални на целта, която трябва да бъде постиганата, и че те не накърняват самия принцип на правото на защита, както и да контролира задържаното лице да не бъде подлагано на изтезания или друго нечовешко или унижително отношение и да не останат тайна за съда незаконосъобразни действия при неговото фактическо задържане. Личната проверка на съдията на тези обстоятелства в присъствието на лицето, чието задържане се иска, в помещение и в сграда на съда е средство за избягване на каквато и да е вероятност върху това лице да бъде упражняван натиск да не сподели със съда определени факти, които го касаят. В случай, че съдът констатира неправомерно въздействие върху обвиняемия, е длъжен да вземе мерки за преустановяването на такова поведение и за неговото установяване по надлежен ред. Гаранция за това, че каквато и да е мярка за неотклонение не може да се вземе в отсъствие на обвиняемия, е разпоредбата на чл. 56, ал. 2 НПК, която предвижда, че когато обвинението се повдига при условията на чл. 269, ал.3, т. 2–4 НПК, мярка за неотклонение се взема след издирването на обвиняемия. Смесът на разпоредбата е ясен – органът, който взема мярка за неотклонение трябва да може лично да види и изслуша обвиненото лице, за да определи съответна на личността на обвиняемия и на доказателствата по делото мярка за неотклонение. Доколкото най-тежките мерки за неотклонение (домашен арест и задържане под стража) съгласно НПК се вземат от съд, изискването на чл. 56, ал. 2 НПК, разгледано в контекста на чл. 64 НПК, потвърждава изискването за задължително довеждане и непосредственото физическо изправяне пред съдия на обвиняем, спрямо когото прокуратурата претендира вземане на някоя от тези мерки.

С оглед на гореизложеното налага се изводът, че първоначалното вземане на мярка за неотклонение задържане под стража от съда е средство за процесуална защита, проявяващо се при накърняване или застрашаване на друго конституционно или законно право или признат от същите източници интерес. Правото, което може да се окаже накърнено, е правото на лична свобода и неприкосновеност, а застрашено при предварителното задържане е правото на всеки да не бъде подлаган на мъчение, на жестоко, безчовечно или унижаващо отношение, което не подлежи на ограничения и чието нарушаване се отразява пряко върху законността на задържането. Първоначалната лична физическа среща между съдията и задържания, проведена пряко, без използването

на съвременни технически способности за комуникация представлява гаранция за посочените права и брани както правата и законните интереси на конкретното лице, така и обществения интерес от справедливо правосъдие.

Осъществяването на справедливо правосъдие съставлява една от целите на Конституцията. В тази насока разпоредбите на чл. 30 и чл. 31 от Основния закон установяват специфичните права на обвиненото в извършване на престъпление лице, чиято реализация се гарантира чрез правото на защита на всеки, чиито права и законни интереси са нарушени или застрашени (Решение №10/2010 г. по к. д. №10/2010 г.). Конституционният съд, развивайки своята практика, е достигнал до заключение, че конституционното право на защита може да се реализира в своята пълнота, само ако пътят до съда не е затворен, тъй като единствено състезателният публичен съдебен процес при равенство на спорещите страни в смисъла по чл. 121 от Конституцията може да осигури разкриването на истината и точното прилагане на закона. Недвусмислено и безусловно е приел, че правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в Основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава (Решение №11/2016 г. по к. д. №7/2016 г.). В правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита. 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 (Решение №1/2012 г. по к. д. №10/2011 г.).

Към тези трайно установени и последователно разгърнати в практиката на Конституционния съд положения относно правото на защита следва да се прибави и специфичното право на обвиняемия да бъде физически изправен пред съдия при първоначалното вземане на мярката за неотклонение задържане под стража.

Оспорената разпоредба на чл. 64, ал. 2, изр. второ НПК, представляваща ограничение на това право, позволява участието на обвиняемия в производството по чл. 64, ал. 3 НПК да се осъществи и чрез видеоконференция. Атакуваната норма ограничава правото на задържания до 72 часа обвиняем да се изправи физически пред съдията. Той участва лично в делото, но физически не се намира в съдебната зала, а в ареста или затвора, като изправянето му пред съдията е опосредено от видеоконферентна връзка.

Разпоредбата на чл. 64, ал. 2, изр. второ НПК е приложима в две хипотези – при обявено извънредно положение, военно положение, бедствие, епидемия или други форсмажорни обстоятелства, като съгласието на обвиняемия и неговия защитник в тези случаи не е необходимо; и при изразено писмено съгласие на обвиняемия и неговия защитник, в който случай е без значение наличието или липсата на други съпътстващи обстоятелства, т.е. писменото съгласие е достатъчно основание за провеждане на съдебното заседание при осигуряване на участието на обвиняемия в него чрез видеоконференция.

Хипотезите, които не изискват съгласие на обвиняемия и неговия защитник от своя страна също представляват различни по своя характер и обхват основания, които допускат дистанционно участие на обвиняемия в делото. Първият посочен от оспорената разпоредба случай, в който това е допустимо, е при обявено извънредно положение или военно положение. Конституционният съд вече е имал повод да посочи, че: „извънредното положение е родово понятие, което има множество видове в зависимост от причината, която води до него. [...] Спецификата може да се изразява в особените изисквания и процедури за въвеждане на извънредното положение, в начина на упражняване на държавната власт през времетраенето му, както и в различните последици за правата на гражданите. [...] Извънредно положение се въвежда на основата на Конституцията и модифицира временно системата на управление, като налага ограничения на правния статус на гражданите. Целта е да се гарантира националната

сигурност и да се опази конституционният ред.“ (Решение №10/2020 г. по к. д. №7/2020 г.). Разпоредбата на чл. 57, ал. 3 от Конституцията предвижда при обявено военно или друго извънредно положение със закон да може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите с изключение на изрично посочените права и принципи (чл. 28, чл. 29, чл. 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1 и чл. 37). Единствено Народното събрание е правомощно да определя с конкретен закон различни параметри на реакция при различни типове заплахи в рамките на предвиденото от Конституцията и релевантните международни договори, които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България. Преценката упражняването на кои права и в каква степен е необходимо да бъде ограничено при обявено извънредно положение, следователно, е винаги конкретна, и е в правомощията единствено на Народното събрание (по арг. от чл. 57, ал. 3 във връзка с чл. 84, т. 12 от Конституцията).

Член 15 КЗПЧОС и чл. 4 МПГПП също допускат дерогиране (освобождение на страната от задължението да гарантира) на някои права по време на война или друго извънредно положение. Това дерогиране е винаги конкретно и се предприема от държавата в съответствие с процедурите, предвидени в Конвенцията и Пакта. Освобожданието от задължения по Конвенцията следва да бъде обосновано и да се налага от самата извънредна ситуация (*Lawless v. Ireland (No. 3)*). Предприеманите мерки, отменящи задължения на държавата по КЗПЧОС, следва да бъдат „строго в пределите на изискванията на положението“ (чл. 15, ал. 2 от Конвенцията), т.е. ограничаването или отмяната на основни права следва да бъде в съответствие с неотложните нужди на конкретната ситуация. За да бъде обосновано позоваването на чл. 15 КЗПЧОС, е необходимо наличието на ясна връзка между отменените права и ситуацията, която налага тези мерки.

Оспорената разпоредба, макар и мотивирана „с оглед на необходимостта от осигуряване на физическа и социална изолация“ в отговор на „новите реалности за предпазване и преодоляване на пандемията“, е приложима във всички случаи на обявено военно или друго извънредно положение без оглед на конкретната заплаха и без яснота относно конституционно признатите цели, които тя преследва.

За да бъде легитимно, извънредното положение трябва да отчита характера, тежестта и продължителността на извънредната ситуация. Тези аспекти следва да определят вида, степента и продължителността на извънредните мерки, до които държавата може законно да прибегне.

С оглед на гореизложеното, за да е допустимо временното ограничаване на упражняването на правата на гражданите на основание чл. 57, ал. 3 от Конституцията, следва със закон да е обявено военно или друго извънредно положение, за да може с него (при наличие на такава необходимост и след преценка на конкретната ситуация, изискваща намеса на държавата) да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите с цел неутрализиране и преодоляване на конкретната заплаха за съществуването на държавата и обществото. Противното тълкуване и определянето отнапред на правата и свободите, които да подлежат на ограничаване във всички случаи на обявено военно или друго извънредно положение без яснота относно вида, характера, степента на опасност и особеностите на конкретната жизнена заплаха за обществото, наложила въвеждането на „авариен“ режим на функциониране на конституционната система (извънредно положение), води до невъзможност да бъде определена конституционно допустимата цел, която би преследвала такова ограничение, за да може да бъде преценено доколко то е необходимо, съразмерно и пропорционално на нея и дали не въвежда ограничения по-строги от необходимите. Такова принципно и отнапред прието законодателно разрешение, с което в условията на каквото и да е извънредно положение, е създадена възможност участието на обвиняемия в делото за

първоначално вземане на мярка за неотклонение задържане под стража в досъдебното производство да бъде осигурено чрез видеоконференция, без да е ясна легитимната цел, която то преследва, го превръща в конституционно недопустимо. В условията на обявено извънредно положение единствено законодателният орган в рамките на законодателната целесъобразност, упражнена в конституционно установените граници, е правомощен по смисъла на чл. 57, ал. 3 от Конституцията с конкретен закон да ограничи временно упражняването на отделни права на гражданите. Това той трябва да стори след преценка на специфичните параметри на заплахата и при обоснована нужда или невъзможност предвид ситуацията определени основни права, които Конституцията допуска да бъдат дерогирани, да бъдат упражнявани в пълен обем или пък изобщо. Едва тогава законодателят може да постанови със закон временно ограничаване на упражняването им в пределите, необходими за справяне с конкретната заплахата за държавата и обществото и за цели, които Основният закон определя като по-висши конституционни ценности.

Дори и в условията на обявено извънредно положение, основният принцип на правата държава трябва да бъде спазван. Всички извънредни мерки, дерогации от правата на човека или ограничения при упражняването им са подчинени на принципа на законност и на условията за необходимост, пропорционалност в тесния смисъл на думата и временност, които по същество са елементи на принципа на пропорционалност в широк смисъл. Тези условия са редовно прилагани и тълкувани в съдебната практиката на ЕСПЧ, Съда на Европейския съюз и различни конституционни (и други) съдилища на държавите-членки на Европейския съюз. Практиката на Конституционния съд не прави изключение в това отношение.

Следователно, дори в условията на обявено военно или друго извънредно положение, Конституцията изисква ограничаването на упражняването на основните права, които подлежат на дерогиране, да бъде направено със закон, който трябва да въвежда стандарта за това ограничаване (Решение №10/2020 по к. д. №7/2020 г.). Основният закон е този, който определя интересите, чието спазване или защита може да изисква налагане на ограничаването – други конституционни права и ценности, които приоритетно трябва да бъдат защитени. Трайна е практика на Съда (Решение №20/1998 г. по к. д. №16/1998 г.; Решение №15/2010 г. по к. д. №9/2010 г.; Решение №2/2011 г. по к. д. №2/2011 г.; Решение №7/2016 г. по к. д. №8/2015 г.; Решение №8/2016 г. по к. д. №9/2015 г.; Решение №3/2019 г. по к. д. №16/2018 г. и много др.) по въпроса за възможността упражняването на основните права на гражданите да бъде ограничавано в случаите, когато е налице легитимна цел (само в случай, когато това се налага, за да бъдат съхранени висши конституционни ценности, както и при необходимост да се предотврати засягането на други общественозначими интереси), основанието е установено със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение и е спазен принципът за пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел. Пропорционалността (забраната за прекомерност) е изискване на принципа на правата държава. Според това изискване ограничаването на правата е съразмерно средство за постигане на определена цел, когато не се надхвърля степента на допустимото му ограничение, съизмерено със значимостта на защитавания интерес, и когато няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. Степента, в която е допустимо ограничаването на правото, е в зависимост от значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна закрила дотолкова, че да позволява изключение. (Решение №7/1996 г. по к. д. №1/1996 г.). По естеството си преценката за пропорционалност е винаги конкретна. Във всеки отделен случай съотношението може да бъде различно и не може да бъде дефинирано по пътя на абстрактното тълкуване.

Задължително е обаче, съобразно принципа на пропорционалност, това ограничение да е съразмерно на преследваната цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане (Решение №12/1997 г. по к. д. №6/1997 г., Решение №14/2014 г. по к. д. №12/2014 г.).

С оглед на гореизложеното, като предвижда възможност за участие на обвиняемия в делото за първоначално вземане на мярка за неотклонение задържане под стража чрез видеоконференция на основание обявено военно или друго извънредно положение, оспорената разпоредба ограничава правото на обвиняемия на физическо в смисъл на присъствено изправяне пред съдията, без да въвежда стандарта за това ограничаване в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Основния закон), в смисъла който той беше изяснен по-горе.

Изложеното е напълно относимо и към основанията за ограничаване на правото на обвиняемия на физическо/присъствено изправяне пред съдия – бедствие, епидемия или други форсмажорни обстоятелства. По отношение на тях следва да се добави следното:

Правовата държава във формален смисъл е държавата на правната сигурност, което на свой ред предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви (в този смисъл са Решение №1/2005 г. по к. д. №8/2004 г.; Решение №7/2005 г. по к. д. №1/2005 г.; Решение №4/2014 г. по к. д. №12/2013 г. и много др.). Съгласно трайната практика на Конституционния съд нормотворчеството в правовата държава изисква законовите разпоредби да не създават взаимоизключващи се правни положения, неразбираеми и неясни задължения, защото това сериозно би затруднило и възпрепятствало правоприлагането, респективно изпълнението на закона. Без яснота, точност и непротиворечивост законите губят своята регулаторна стойност, тъй като се създава опасност от нееднаквото им тълкуване и прилагане. (Решение №9/1994 г. по к. д. №11/1994 г.; Решение №5/2000 г. по к. д. №4/2000 г.; Решение №5/2002 г. по к. д. №5/2002 г.; Решение №8/2012 г. по к. д. №16/2011 г.; Решение №3/2014 г. по к. д. №10/2013 г; Решение №8/2017 г. по к. д. №1/2017 г. и много др.).

Предвид обществените отношения, които урежда оспорената разпоредба, е необходимо да бъде съобразена и практиката на ЕСПЧ в контекста на изискванията, които поставя по отношение на тълкуването и прилагането на разпоредбите на Конвенцията и по-специално на чл. 5 КЗПЧОС.

Изискването за законосъобразност по смисъла на чл. 5 КЗПЧОС не се удовлетворява само от спазването на съответното вътрешно право, но и самото вътрешно право трябва да е в съответствие с Конвенцията, включително с общите принципи, изразени или подразбиращи се, в нея (*Plesó v. Hungary*, § 59). Общите принципи, подразбиращи се от Конвенцията, на които се позовава съдебната практика по чл. 5, § 1 КЗПЧОС, са принципът на правовата държава и свързаните с него принцип на правна сигурност, принцип на пропорционалност и принцип на защита срещу произвол, който освен това е самата цел на чл. 5 КЗПЧОС (*Simons v. Belgium*, § 32).

Когато става въпрос за лишаване от свобода е особено важно общият принцип на правна сигурност да бъде изпълнен. Поради това е от съществено значение условията за лишаване от свобода в националното право да са ясно определени и самият закон да бъде предвидим, така че да отговаря на стандарта за „законосъобразност“, установен от Конвенцията – стандарт, който изисква всеки закон да бъде достатъчно ясен и точен, за да позволи неговото прилагане (*Khlaifia and Others v. Italy*, § 92; *Del Río Prada v. Spain*, § 125; *Creangă v. Romania*, § 120; *Medvedyev and Others v. France*, § 80).

Следователно чл. 5, § 1 КЗПЧОС не просто препраща към вътрешното право, но се отнася и до „качеството на закона“. Фактори, които са от значение за тази оценка на „качеството на закона“, които в някои случаи се наричат „гаранции срещу произвол“,

включват наличието на ясни правни разпоредби за постановяване на задържане, за удължаването му, за определяне на срокове за това и най-вече за наличието на ефективно средство за защита, чрез което жалбоподателят може да оспори законосъобразността на задържането (J.N. v. the United Kingdom, § 77). Разпоредби, които се тълкуват по противоречив и взаимоизключващ се начин от националните органи, не отговарят на стандарта за „качество на закона“, изискван от Конвенцията (Nasrulloev v. Russia, § 77; Ječius v. Lithuania, §§ 53–59).

Оспорената разпоредба в частта „бедствие, епидемия, други форсмажорни обстоятелства“ противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията не само, защото не въвежда стандарта за това ограничаване, като не посочва кои са онези по-висши конституционни ценности, които оправдават ограничаването на правото на обвиняемия да бъде изправен пред съда, а и защото не отговаря на стандартите на принципа на правовата държава във формален смисъл, който изисква законите да са ясни, точни и непротиворечиви. Липсва определение на понятията бедствие, епидемия и други форсмажорни обстоятелства, направено изрично за нуждите на наказателното съдопроизводство, съобразено с целите и принципите на наказателния процес, което създава опасност от нееднаквото им тълкуване и противоречиво прилагане. Изброяването, предвид употребата на израза „други форсмажорни обстоятелства“, не е изчерпателно, а това е недопустимо за наказателно-процесуална норма, която засяга важни индивидуални права. Налице е и вътрешно противоречие в самата разпоредба, тъй като по своя характер бедствието и епидемията също представляват форсмажорни обстоятелства. Производството по чл. 64, ал. 3 НПК не може да бъде поставяно в зависимост от надлежното разрешаване или от спешното преодоляване на действието на пречки от природно, биологично или човешко естество. Предвид широкия обхват на употребените в атакуваната разпоредба понятия, въвеждането им обуславя неограничени възможности за заобикаляне на въведената с чл. 5, § 3 ЕКПЧ и чл. 9, § 3 МППП процесуална гаранция за изправянето на обвиняемия пред съдия.

Относно втората хипотеза – писменото съгласие, като достатъчно основание за провеждане на съдебното заседание при осигуряване на участието на обвиняемия в него чрез видеоконференция, Конституционния съд намира следното:

Оспореното от омбудсмана изречение второ на чл. 64, ал. 2 НПК в частта „при изразено писмено съгласие на обвиняемия и неговия защитник“ фактически дерогира същността на правото на лично явяване пред съд на обвиняемия, чието задържане се иска, въведено в националното законодателство в изпълнение на обвързващите по силата на Конституцията външни задължения на страната. Предвиденото изключение от общото правило не може да бъде оправдано в хипотезата на писмено дадено съгласие от обвиняемия и на неговия защитник за провеждане на видеоконференция като алтернатива на присъственото заседание, тъй като само непосредствените възприятия на съда могат да гарантират, че това съгласие не е дадено под физически или психически натиск, упражнен в специфичните условия на началното задържане. Конституционният съд вече заяви, че изискването за изправяне пред съдия е задължително и автоматично и то не може да зависи от волята на страните в това производство. Международното право, в изпълнение на изискванията на което е създадена разпоредбата на чл. 64, ал. 2, изр. първо, не допуска първоначално вземане на мярка за неотклонение задържане под стража без съдията да види и изслуша присъствено обвиняемия (Асенов и др. срещу България, Medvedyev and others v. France, Schiesser v. Switzerland, Aksoy v. Turkey). В противен случай би се отнело важно средство, с което разполага съдът, за да бъде гарант на правото на лична свобода на гражданите. Провеждането на производство по чл. 64, ал. 1–5 НПК в условията на видеоконферентна връзка при заявено изрично желание за това от обвиняемия и неговия защитник на практика би могло да доведе единствено до

спестяване на средства от конвоирането на лицето до сградата на съда, тъй като в оспорената хипотеза е без значение наличието или липсата на други съпътстващи съгласието на обвиняемия обстоятелства, които да оправдаят участието му в делото чрез видеоконференция. Цената на обезпечаване на правосъдието не е конституционно защитена цел, тя не може да бъде приоритетна пред изискването за защита на едно от най-ценните човешки права, закрепено в чл. 30, ал. 1 от Конституцията – правото на лична свобода. Поради това тя не може да оправдае предвиденото ограничаване на това конституционно право.

При това, всички актове на международната общност, насочени към стимулиране на използването на видеоконференцията в наказателния процес, визират процедурите по събиране и проверка на доказателствата, като се обосновават с една цел – ускоряване на производството и снижаване на прекомерните съдебни разходи. Провеждането на процесуалното действие по първоначално вземане на мярката за неотклонение „задържане под стража“ обаче се намира извън съдебното следствие, а физическото изправяне на задържания обвиняем пред съда обективно не е в състояние да предизвика сериозно забавяне на развитието на процеса, нито изисква прекомерни деловодни разходи. Дори и в случаите на форсмажорни обстоятелства надлежното провеждане на съдебното заседание може да бъде осигурено и чрез преместването му извън сградата на съда (чл. 262 НПК). Оспорената част от чл. 64, ал. 2 НПК се намира в конфликт с правото на лична свобода и неприкосновеност, гарантирано в чл. 30, ал. 1 от Конституцията. Предвиденото отдалечено провеждане чрез видеоконферентна връзка на процедурата по решаване на въпроса за трайното задържане на обвиняемия лишава съда от възможността да придобие преки и непосредствени впечатления за обективното състояние на лицето и във връзка с това – за достоверността на неговите твърдения за наличие на физически наранявания или малтретиране. По този начин е застрашена и не е гарантирана в пълен обем забраната за мъчение, жестоко, безчовечно или унижаващо отношение.

Конституционният съд споделя тезата на омбудсмана, че разпоредбата на чл. 64, ал. 2, изр. второ НПК нарушава правото на защита на гражданите по чл. 122 във връзка с чл. 56 от Конституцията. Гарантираното с последната конституционна норма право на защита е всеобхватно. То намира специфични проявления в различните сфери на обществения живот и в частност в отделните правни отрасли. Конституционният съд е приемал, че чл. 56 от Основния закон проявява своето действие както пряко, така и опосредено – чрез други конституционни разпоредби, конкретизиращи и доразвиващи правото на защита в специфични области. Такова проявление чл. 56 бележи във връзка с чл. 30 от Конституцията. Предвид изключителната значимост на правото на лична свобода на гражданите Основният закон установява определени специфични гаранции срещу нарушаването му чрез задържане на лицата. На първо място, той признава правото на адвокатска защита от момента на задържането на едно лице или от момента на привличането му в качеството на обвиняем (чл. 30, ал. 4). На второ място, Конституцията постановява, че всеки има право да се среща насаме с лицето, което го защитава, като обявява тайната на техните съобщения за неприкосновена (чл. 30, ал. 5). Като признава правото на защита от адвокат от възможно най-ранния момент, дори предхождащ наказателното производство – фактическото задържане, Конституцията прави правото на защита реално и ефективно. Конституционната разпоредба на чл. 30, ал. 4 е намерила своето специфично проявление в чл. 94, ал. 1, т. 6 НПК, изискваща задължително участие на защитник в наказателното производство, когато е направено искане по чл. 64 НПК или обвиняемият е задържан. Нормата на чл. 30, ал. 5 от Основния закон е доразвита в НПК чрез разпоредбите на чл. 55, ал. 2 и на чл. 99, ал. 1, уреждащи правата на обвиняемия и на защитника в наказателния процес.

Текстът на чл. 55, ал. 2 НПК въвежда в националното право изискванията на Директива 2013/48/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година относно правото на достъп до адвокат в наказателното производство и в производството по европейска заповед за арест и относно правото на уведомяване на трето лице при задържане и на осъществяване на връзка с трети лица и консулски органи през периода на задържане. С него са възприети европейските стандарти, утвърдени в практиката на ЕСПЧ, относно начина на осъществяване на комуникацията между обвиняем и адвокат – правото на обвиняемия свободно да осъществява връзка със защитника си, да се среща насаме с него, да получава съвети и друга правна помощ, включително преди започване и по време на провеждане на разпита и на всяко друго действие с участие на обвиняемия (*Sakhnovskiy v. Russia, Gorbunov and Gorbachev v. Russia, Marcello Viola v. Italy, Golubev v. Russia*). Същностна характеристика на комуникацията между защитника и обвиняемия е нейната поверителност, гарантирана от Конституцията в чл. 30, ал. 5 с изискването срещите помежду им да са насаме, както и с прогласяване на неприкосновеността на тайната на техните съобщения. Поверителността на общуването между обвиняемия и защитника му е от ключово значение за осигуряване на ефективното упражняване на правата на защитата и е съществен елемент от правото на справедлив наказателен процес. Във всяка демократична и правова държава задължението да се зачита поверителността означава не само, че държавата трябва да се въздържа от намеса или да има достъп до тази комуникация, но в още по-голяма степен следва да гарантира, че когато обвиняемият е задържан или се намира в контролирано от държавата място, тя трябва да е в състояние да обезпечи такива условия и ред за комуникация между задържания и неговия защитник, които осигуряват и спазват поверителността по начин, който не ограничава правото на защита във всички негови проявления.

Осъществяването на видеоконферентна връзка по начина, по който е уредена в атакуваната разпоредба, поражда сериозни съмнения относно качеството на поверителността на комуникацията между обвиняем и адвокат в производство по първоначално вземане на мярка за неотклонение задържане под стража. Съгласно чл. 64, ал. 2, изр. второ НПК обвиняемият, чието задържане е поискано от прокурора, се намира в затвор или арест в изпълнение на задържане до 72 часа, взето от държавния обвинител. Самоличността на лицето се удостоверява от началника на затвора или на ареста или от определен от тях служител. При всички положения обвиняемият се намира в помещение изцяло контролирано от държавата. Тя е отговорна и за осъществяването на видеоконферентната връзка, посредством която се провежда производството по чл. 64, ал. 3 НПК. Защитникът на обвиняемия в такова производство не е във физически контакт с обвиняемия, тъй като се намира в съдебната зала, в която присъства и прокурорът. Следователно всяка комуникация между обвиняемия и защитника се провежда технически чрез видеоконферентната връзка, осигурена, поддържана и контролирана от органите на държавата. Дори и други лица да не присъстват в помещенията, в които се намират обвиняемият и защитникът му докато осъществяват комуникация преди или по време на заседанието, липсват гаранции, че тази комуникация не би могла да бъде записвана или проследявана. Съществуването на съмнение за вероятен пробив в поверителността на комуникацията между защитник и негов подзащитен опорочава защитата, като отнема съществена част от нейната характеристика и я прави неефективна. В допълнение се поставя въпросът за ограничеността във времето на осъществявания контакт и възможността да се реализира действителна защита чрез получаване на адекватни съвети относно процедурата и относно предмета на производството – ограничаване на едно от най-съществените права на гражданина – правото на личната му свобода. Поради това Конституционният съд приема, че с

разпоредбата на чл. 64, ал. 2, изр. второ НПК съществено се засяга сърцевината на естеството на комуникация между обвиняем и неговия защитник така, както го изисква чл. 30, ал. 5 от Конституцията, поради което тази разпоредба не е съответна на Основния закон и като такава следва да бъде обявена за противоконституционна.

Атакуваната норма не е съответна на чл. 122 във връзка с чл. 56 от Конституцията и в друг неин аспект, тъй като тя ограничава правото на обвиняемия на ефективна лична защита. Процедурата за първоначално вземане на мярка за неотклонение задържане под стража е съдебна процедура. Тя е предвидена, за да осигури гаранциите за състезателност на производството пред съда с присъщите му характеристики, макар и със специфики за досъдебната фаза – обвиняемият има право да познава всички фактически и правни основания на обвинението срещу него, както и да представи на съда становището си по тях, а съдът е длъжен да осигури равни възможности на държавното обвинение и на обвиняемия да обосноват своите фактически и правни тези, респ. да познават и оборят тезите на другата страна (Николова срещу България, Илийков срещу България, Шишков срещу България, *Lebedev v. Russia*, *Allen v. The United Kingdom*). Неприсъственото в съдебната зала участие на обвиняемия в съдебното заседание го лишава от физически достъп до материалите по делото, с които има право да се запознае, като въз основа на тях прави искания за събиране на доказателства, изготвяне на експертни заключения, имащи отношение към предмета на производството – неговото задържане. Ограничава се възможността му да прави своевременни бележки и обосновани възражения, тъй като не би могъл да прави справки с делото. В производството по чл. 64, ал. 3 НПК е допустимо събирането на доказателства, касаещи личността на дееца, на наличието или липсата на предпоставките за вземане на мярка за неотклонение задържане под стража – опасностите от укриване или извършване на престъпление. НПК не ограничава органите на досъдебното производство да извършват действия по разследването и да събират доказателства и по време на 72-часовото задържане на обвиняемия преди изправянето му пред съда, които би могло да имат отношение към друга предпоставка за задържане на обвиняемия – наличие на обосновано предположение да е извършил престъплението, в което е обвинен. Всички тези доказателства могат да бъдат представени в съдебното заседание. Участието на обвиняемия в съдебното производство по първоначално вземане на мярка за неотклонение задържане под стража чрез видеоконферентна връзка без личен и непосредствен достъп до делото и новопредставените доказателства в производството безспорно значително го ограничава в достъпа му до всички доказателства, които представляват фактическите и правни основания за вземането на най-тежката мярка за неотклонение. Поради отдалечено участие чрез видеоконферентна връзка обвиняемият би бил лишен от възможността да се запознае в пълнота с тези доказателства и въз основа на тях да прави самостоятелни искания, бележки и възражения, както му гарантират чл. 55, ал. 1 и чл. 99, ал. 2 НПК. Това съществено намалява ефективността на личната му защита в това производство и я превръща във формална и илюзорна.

Конституционният съд намира, че предвид същността на производството по първоначалното вземане на мярка за неотклонение задържане под стража – характерът на обсъжданите въпроси, изключително значимото право на личността, което е обект на ограничаване в тези дела – правото на лична свобода, фактическата неравнопоставеност между обвинителната власт и обвиняемия, е недопустимо изключването на личното участие на обвиняемия чрез явяването му в съда. Такова ограничение е допустимо в контролната инстанция (чл. 64, ал. 7 НПК), както и в производството по чл. 65 НПК именно защото в процедурата по първоначалното вземане на мярка за неотклонение задържане под стража е наложително непосредственото участие на обвиняемия, гарантиращо му присъствие в съда и упражняване в пълен обем на всички процесуални права (*Trepashkin v. Russia* №2).

Според Конституцията ограничаването на конституционно защитената свобода на едно лице може да стане само с решение на орган на съдебната власт (чл. 30, ал. 3) при условия и ред, предвидени в закон (чл. 30, ал. 2). Начинът, по който наказателно процесуалното право регламентира възможностите за намеса от страна на публичната власт върху правата на гражданите, както и положението, в което те са поставени по време на разследването, определя същността на държавата. Като носител на монопола за наказателно преследване държавата се нуждае от особени права, за да е ефективна дейността ѝ. Тази ефективност не трябва да е за сметка на правата на гражданите, защитени от Конституцията. Това е недопустимо, дори и когато принудата се осъществява в името на общото благо – борбата с престъпността. Възможните ограничения върху свободата на гражданите и най-вече тяхната процесуална уредба представляват поради това чувствителен индикатор за баланса между свободата на гражданите и държавната принуда. Засягайки по недопустим начин същността на правото на защита – чрез защитник и лично от обвиняемия, разпоредбата на чл. 64, ал. 2, изр. второ НПК нарушава този баланс, поради което противоречи на чл. 122 във връзка с чл. 56 от Конституцията.

Възможностите за използване на видеоконференция във времена на извънредни кризи действително представлява способ, чрез който държавата да осигури функционирането на съдилищата, така че те да изпълняват жизненоважната си функция по осигуряване на ефективен съдебен контрол за защита правата на човека. Непрекъснатият достъп до правосъдие обаче следва да е уреден в съответствие с принципите на правовата държава, а възможностите за използване на видеоконференция, предоставени от закона, следва да позволят провеждането на ефективен и справедлив съдебен процес съобразно международните стандарти за основните права, така че правовата държава да остане правова и в ситуации на извънредни и опустошителни събития, когато правата на човека се нуждаят от защита в най-голяма степен.

С оглед гореизложеното Конституционният съд намира, че атакуваната от омбудсмана разпоредба противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 30, чл. 56 и чл. 122 от Конституцията, поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 64, ал. 2, изречение второ от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм., ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.).

РЕШЕНИЕ №14/2022 г. по к.д. №14/2022 г.²⁹

Характерна особеност на правото по чл. 56 от Конституцията е, че то създава позитивно задължение за държавата в лицето на законодателя да предвиди на законодателно ниво конкретни процесуални гаранции за реализиране на конкретното материално право, подлежащо на защита. Тези гаранции обвързват държавните органи при осъществяване на процеса на правоприлагане и съответно органите на съдебната власт при реализиране на техните правораздавателни правомощия. От гледна точка на едно задържано лице тези процесуални гаранции

²⁹обн. ДВ, бр. 94 от 2022 г.

представяват процесуални права, които то следва да има възможност да реализира, като компоненти на конституционно признатото му право на защита във всички стадии на процеса (чл. 122 от Конституцията).

Делото е образувано по искане на: омбудсмана на Република България

Иска се: установяване на противоконституционност на разпоредбата чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето (доп., ДВ, бр. 110 от 2020 г., в сила от 30.06.2021 г.).

Мотиви:

[...]

III. По отношение на съответствието с чл. 56 във вр. с чл. 122 от Конституцията

Правото на защита е лично, основно и неотменимо право на гражданите с процесуален характер, което, въпреки че би могло да действа самостоятелно, е по-скоро предназначено да служи за универсална гаранция на останалите конституционно установени материални права на гражданите (Решение №10 от 2010 г. по к.д.№10 от 2010 г.).

Характерна особеност на правото по чл. 56 от Конституцията е, че то създава позитивно задължение за държавата в лицето на законодателя да предвиди на законодателно ниво конкретни процесуални гаранции за реализиране на конкретното материално право, подлежащо на защита. (Решение №6 от 2010 г. по к.д.№16 от 2009 г., Решение №1 от 2008 г. по к.д.№10 от 2007 г.). Тези гаранции обвързват държавните органи при осъществяване на процеса на правоприлагане и съответно органите на съдебната власт при реализиране на техните правораздавателни правомощия. От гледна точка на едно задържано лице тези процесуални гаранции представляват процесуални права, които то следва да има възможност да реализира, като компоненти на конституционно признатото му право на защита във всички стадии на процеса (чл. 122 от Конституцията).

Най-важният от тези компоненти е вече разгледаното право на достъп до съд на всяко засегнато от ограничение на правата му лице. Без да е прогласен изрично в Конституцията, безпрепятственият достъп до съд е приет не само за национален стандарт, анализиран подробно в юриспруденцията на Конституционния съд, но и за международен такъв, широко застъпен в практиката на ЕСПЧ. В българската конституционна практика той се приема за неразделна част от по-общото право по чл. 56 от Конституцията (Решение №14 от 2014 г. по к.д.№12 от 2014 г., Решение №11 от 2016 г. по к.д.№7 от 2016 г.) и за задължителна предпоставка, за да могат да бъдат реализирани всички останали процесуални гаранции за правата на човека в рамките на съдебните производства (Решение №11 от 2016 г. по к.д.№7 от 2016 г., Решение №13 от 2021 г. по к.д.№12 от 2021 г.), доколкото в правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита. Особено голяма е значимостта на това право, когато става въпрос за ограничаване на личната свобода. Личният и непосредствен достъп до съд трябва винаги да е отворен пред задържаните лица, щом съдилищата са органите, които Конституцията овластява да правораздават. (Решение №1 от 2012 г. по к.д.№10 от 2011 г.). В този смисъл ЕСПЧ заема позицията, че „особено важно е засегнатото лице да има достъп до съд и възможност да бъде изслушано лично, а при нужда и чрез някаква форма на представителство. Без това то не би разполагало с „основните процесуални гаранции, прилагани при лишаването от свобода“ (*Winterwerp v. the Netherlands*, №6301/73, §60).

Вторият важен компонент на правото на защита, който намира своето специфично проявление в контекста на хипотези на ограничаване на правото на лична свобода и

неприкосновеност, е правото на адвокатска защита. С оглед изключителната важност на правото на лична свобода и неприкосновеност конституционният законодател е предвидил процесуалните гаранции, относими към неговата реализация, на най-високо ниво – в Основния закон. Алинея 4 на чл. 30 от Конституцията съдържа правилото, че право на адвокатска защита възниква за лицата от момента на задържането им или на привличането им като обвиняеми, а ал. 5 на същия член прогласява тайната на комуникацията между задържаното лице и неговия защитник, както и неприкосновеността на кореспонденцията между тях. Процесуалните стандарти в Основния закон са обогатени и доразвити в НПК чрез разпоредбите на чл. 55, ал. 2 и на чл. 99, ал. 1, уреждащи правата на обвиняемия и на защитника в наказателния процес, които чрез правилото, съдържащо се в чл. 165, ал. 1 от Закона за здравето, намират своето субсидиарно приложение и в производството за задължително настаняване и лечение. В него лицето, чието настаняване на задължително лечение се иска, има същите права, каквито има обвиняемият – свободно да осъществява връзка със защитника си, да се среща насаме с него, да получава съвети и друга правна помощ, включително преди, по време или след съдебното производство или отделни негови стадии. Процедурата по Закона за здравето предвижда задължително участието на защитник (чл. 158, ал. 4 от Закона за здравето) в съдебното производство, който да действа като процесуален представител на задържаното лице и да осигурява защитата му, без да регламентира правила, които да обезпечават възможността за непосредствен контакт между тях. При производства за задължително настаняване, развиващи се по общия ред, както защитникът, така и настаняваното лице се намират в съдебната зала, такъв личен контакт е осигурен и доколкото позволява здравословното състояние на задържаното лице, съществува принципна възможност то лично или с помощта на защитника си да реализира процесуалните си права в свой собствен интерес. В хипотезата на оспорената разпоредба на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето лицето се намира физически в лечебното заведение, където се осъществява неговото лечение, и възможността му за лично участие е силно ограничена, тъй като е опосредена чрез видеовръзка. На практика то няма непосредствен контакт със защитника си по време на съдебно заседание. Единственият участник в процеса, за когото по обективни причини съществува задължение да се срещне с психичноболното лице и да участва заедно с него в производството, е вещото лице, назначено да даде експертно мнение, по силата на разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето. В подобни ситуации в практиката на ЕСПЧ се приема, че липсата на контакт и комуникация между защитника и неговия довереник рефлектира върху самата същност на правото на справедлив процес по чл. 6 КЗПЧОС, защото се явява съществена пречка за пълната реализация на процесуалните им права (*X and Y v. Croatia*, №5193/09, §65 и сл.; *Winterwerp v. the Netherlands*, №6301/73, §60; *Shtukaturov v. Russia*, №44009/05, §71).

От друга страна, липсата на възможност за непосредствен контакт между защитник и задържаното лице поставя под въпрос и дали въобще е възможно да бъде реализирано правото на непосредствен и необезпокояван контакт и обусловеното от него право на тайната на комуникацията между тях чрез средствата на видеоконферентната технология. В Решение №13 от 2021 г. по к.д.№12 от 2021 г., проверявайки конституционността на разпоредбата на чл. 64, ал. 2, изр. второ от НПК, уреждаща възможността за използване на видеоконференция в производството пред съда за вземане на мярка за неотклонение задържане под стража в досъдебното производство, Конституционният съд приема, че след като самоличността на лицето се удостоверява от административния ръководител на институцията, в която е настанено, или от негов служител, то обвиняемият се намира в помещение, изцяло контролирано от държавата. Всяка комуникация между него и защитника му се провежда технически чрез

видеоконферентната връзка, осигурена, поддържана и контролирана от органите на държавата. Липсват гаранции, че тази комуникация не би могла да бъде записвана или проследявана. Съществуването на съмнение за вероятен пробив в поверителността на комуникацията между защитник и негов подзащитен опорочава защитата, като отнема съществена част от нейната характеристика и я прави неефективна. Тези разсъждения са напълно относими и по отношение на приложението на видеоконферентната връзка в производството по задължително настаняване и лечение по Закона за здравето при отчитане на неговите специфики, тъй като, както вече беше установено, то също е вид лишаване от свобода. При задължителното лечение обаче нуждата от ефективна адвокатска защита е още по-належаща (като се отчитат здравословното състояние и евентуалните психически разстройства, от които е възможно да страда едно лице) и стандартът за нейното реализиране следва да е по-висок, тъй като за разлика от обвинения в досъдебното производство, лицата с психични заболявания е твърде вероятно да не могат да се възползват от правото си на лична защита поради уязвимото си психическо или физическо състояние, нито могат да си позволят самостоятелно да преценят нуждата и да ангажират избран от тях процесуален представител. В повечето случаи единствената ефективна защита на своите основни права и законни интереси, която могат да получат, е оказаната им от назначения по съответен ред защитник. Ето защо в правната уредба на процедурата по ограничаване на личната свобода е конституционно недопустимо законодателят изначално да залага правила, които не покриват стандарта, целен и заложен от Основния закон – безпрепятствен достъп до съд, обезпечен с реална и ефективна защита във всички стадии на процеса. Поради това разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето следва да бъде обявена за противоконституционна на основание противоречие с чл. 56 във вр. с чл. 122 от Конституцията.

[...]

Поради посоченото по-горе следва да се приеме, че разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето не отговаря на стандартите на принципа на правовата държава във формален смисъл, които изискват законите да са ясни, точни и непротиворечиви, поради което следва да бъде обявена за противоконституционна на основание противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С оглед гореизложеното Конституционният съд намира, че атакуваната от омбудсмана разпоредба противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 30, ал. 1 и чл. 56 във вр. с чл. 122 от Конституцията, поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето (обн. ДВ, бр. 70 от 2004 г., посл. изм. и доп. бр. 62 от 2022 г.).

РЕШЕНИЕ №2/2024 г. по к.д. №8/2023 г.³⁰

Предприемането на действия от съответния сезиран компетентен орган в съответствие с препоръките на Сметната палата, извършено с нарочен акт, за който е предвиден съдебен контрол, гарантира правото на защита на лицата в случай на

³⁰обн. ДВ, бр.13 от 2024 г

засягане на техни права и законни интереси. Поради това изключването на окончателните одитни доклади от съдебен контрол съгласно чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата не следва да се разглежда като отклонение от принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Делото е образувано по искане на: тричленен състав на Върховния административен съд

Иска се: установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата

Мотиви:

[...]

Поради значимостта на тази разпоредба Конституционният съд винаги е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията (Решение №8/1999 г. по к.д.№4/1999 г.; Решение №3/2002 г. по к.д.№11/2002 г.), и е подчертавал, че правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно. При неговото упражняване Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните права (Решение №18/1997 г. по к.д.№12/1997 г.). Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се ограничава, законодателната целесъобразност не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото (Решение №5/1997 г. по к.д.№25/1996 г.; Решение №1/2012 г. по к.д.№10/2011 г.; Решение №14/2014 г. по к.д.№12/2014 г. и др.).

Както искането, така и част от становищата по делото търсят аргументи в тази практика на Конституционния съд по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, за да обосноват тезите си относно противоконституционността на чл. 55, ал. 2 ЗСМП. Поради това Конституционният съд приема, че основния въпрос, свързан с предмета на настоящото производство, на който следва да бъде отговорено, е дали окончателният одитен доклад притежава белезите на административен акт, по отношение на който да се прилага разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Българското законодателство не съдържа легална дефиниция за административен акт. Доколкото обаче са налице дефиниции за индивидуален административен акт (чл. 21, ал. 1 – 4 от Административнопроцесуалния кодекс; АПК), за общ административен акт (чл. 65, ал. 1 АПК) и за нормативен административен акт (чл. 75, ал. 1 АПК), то могат да бъдат изведени и основните характеристики на родовия термин. Административният акт е правна форма, чрез която се осъществява държавната (в частта изпълнителна, административна) власт. Той е волеизявление на административен или приравнен на него орган, направено въз основа на закона, което предизвиква едностранно и пряко правните последици, към които е насочен, и е скрепен с възможността за пряко изпълнение от издалия го орган.

Приеманите от Сметната палата окончателни одитни доклади (в своите три разновидности – одит за съответствие, одит за изпълнение и финансов одит) са юридически актове на независим висш държавен орган с изключителна, конституционно определена, контролна компетентност. Както приема Конституционният съд в Тълкувателно решение №9/2014 г. по к.д.№3/2014 г., „Правомощията на държавните органи да издават правни актове произтича от това, че те са носители на империум, който

има публичноправна природа. Оттук следва и публичноправната същност на компетентността, включваща определена система от правомощия. Правният акт е юридически факт от категорията на юридическите действия, от които настъпват правни последици. Той поначало е резултат от правомерна юридическа дейност. Юридическите актове са особената юридическа форма, в която държавните органи упражняват своите правомощия“.

Съгласно чл. 48, ал. 1, т. 1 ЗСМП окончателният одитен доклад съдържа констатации, изводи, оценки и препоръки във връзка с одитираната дейност. Констатациите, изводите и оценките са становища на одитния орган за съответствието на одитираната дейност с изискванията на закона, международно признатите стандарти и актовете на Сметната палата (чл. 45 ЗСМП). За да се подобри управлението на публичните средства, в окончателните одитни доклади, приемани въз основа на оценката на дейността на одитираната организация, Сметната палата може да отправя препоръки. Препоръките са насочени към одитирания субект, като съгласно чл. 50, ал. 2 ЗСМП за ръководителя на одитираната организация възниква задължение да предприеме мерки за тяхното изпълнение и да уведоми писмено председателя на Сметната палата в определен в доклада срок.

Отправените с приеманите от Сметната палата окончателни одитни доклади препоръки във връзка с одитираната дейност не са волеизявление, изпълнението на което издалят го орган може самостоятелно и принудително да наложи на адресата. Неизпълнението от одитирания субект на отправените до него с окончателен одитен доклад препоръки води до правна последица, различна от тази, която законодателят е предвидил за неизпълнението на административен акт – принудителното изпълнение. За Сметната палата законодателят не е предвидил да бъде и орган по изпълнението по смисъла на чл. 271 АПК. Единственото, което е предвидил, е правомощието по чл. 50, ал. 3 ЗСМП – да изпрати на Народното събрание, съответно на Министерския съвет или на общински съвет, доклад с предложения за предприемане на действия. По този начин на Сметната палата е предоставена единствено сезираща функция спрямо други органи, които могат да реализират съответния вид юридическа отговорност.

Сезираните от Сметната палата в изпълнение на правомощието ѝ по чл. 50, ал. 3 ЗСМП органи обаче не са нормативно обвързани с предложението по задължителен начин. В дискрецията на всеки от сезираните органи е преценката за предприемане на действия, които пряко да предизвикат правни последици в правната сфера на одитирания субект. Именно действията на тези компетентни органи могат да засегнат одитираните лица по начин, който да категоризира волеизявлението им като административен акт, подлежащ на съдебен контрол по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Предприемането на действия от съответния сезиран компетентен орган в съответствие с препоръките на Сметната палата, извършено с нарочен акт, за който е предвиден съдебен контрол, гарантира правото на защита на лицата в случай на засягане на техни права и законни интереси. Поради това изключването на окончателните одитни доклади от съдебен контрол съгласно чл. 55, ал. 2 ЗСМП не следва да се разглежда като отклонение от принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Изложеното позволява да се направи извод, че по своето естество окончателните одитни доклади на Сметната палата не са административни актове, поради което разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е неотнормима към предмета на настоящото дело и от нея не следва да се черпят аргументи за противоконституционност на чл. 55, ал. 2 ЗСМП. Както вече беше посочено, специфичната правна същност на окончателните одитни доклади е предопределена от конституционно установената функция на Сметната палата да осъществява контрол за изпълнението на бюджета, като

по този начин подпомага осъществяването на конституционните правомощия на Народното събрание.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (обн. ДВ, бр. 12 от 2015 г.; посл. изм. и доп. ДВ, бр. 84 от 06.10.2023 г.).

РЕШЕНИЕ №6/2025 г. по к.д. №28/2024 г.³¹

Правото на защита по чл. 56 от Конституцията изисква да не се препятства не само достъпът до съд, който по правило следва да е винаги осигурен, но и пълноценната правна защита на засегнатите лица още в рамките на административното производство, особено когато това производство е задължително и неговото пропускане възпрепятства оспорването пред съд.

Делото е образувано по искане на: Висш адвокатски съвет

Иска се: установяване на противоконституционност на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване.

Мотиви:

[...]

В своята практика Конституционният съд е имал възможност да разкрие многопластовото съдържание на правото на защита, прокламирано в чл. 56 от Конституцията (Решение №1/2023 г. по к.д.№17/2022 г.; Решение №6/2019 г. по к.д.№6/2019 г.; Решение №5/2016 г. по к.д.№2/2016 г.; Решение №6/2013 г. по к.д.№5/2013 г. и др.).

В Решение №9/1998 г. по к.д.№6/1998 г. Съдът определя значението на установеното в Конституцията право на защита на гражданите като „едно от основните конституционни права, което има особено голямо значение в демократичната правова държава [...]. То има широко съдържание, но преди всичко то предполага задължение за държавата чрез законодателството и прилагането на законите да обезпечи ефективна възможност за гражданите да защитят нарушените си или застрашените си права пред съдебни органи или администрацията. Съществен елемент от общото право на защита представлява правото на гражданите да защитават правата си с помощта на защитник“.

Конституционният съд не намира основание да се отклони от практиката си и допълва, че правото на защита по чл. 56 от Конституцията изисква да не се препятства не само достъпът до съд, който по правило следва да е винаги осигурен, но и пълноценната правна защита на засегнатите лица още в рамките на административното производство, особено когато това производство е задължително и неговото пропускане възпрепятства оспорването пред съд.

С приетата законодателна промяна на засегнатите лица е вменена прекомерна тежест по самоорганизиране на защитата на правата им, което може да ги демотивира да упражнят свое конституционно право.

³¹обн. ДВ, бр. 48 от 2025 г.

Поради изложеното разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на чл. 56 от Конституцията.

В искането се твърди противоречие на оспорената разпоредба и с чл. 7 от Конституцията, съгласно който държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица.

Систематичното място на разпоредбата в Конституцията – в глава първа „Основни начала“ – затвърждава въздигането на отговорността на държавата за причинени вреди в конституционен принцип и доказва фундаменталното ѝ значение за цялостното функциониране на държавната власт. Тази отговорност не може да бъде изключвана със закон, тъй като разпоредбата на чл. 7 от Конституцията не допуска изключения от отговорността на държавата. Принципът на дължимата обезвреда не позволява ограничения относно кръга лица, спрямо които държавата отговаря за вреди, както и относно юридическите факти, от които е възможно да настъпят вредни последици за правните субекти.

Конституционната защита срещу вреди от незаконни актове, вкл. актове, които са отменени като незаконосъобразни след принудителното им изпълнение, се гарантира от чл. 7 от Конституцията (Решение №2/2000 г. по к.д.№2/2000 г.). Именно отговорността на държавата за вреди, причинени от обявени за незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица, представлява ключов компонент на правната сигурност и е гаранция за върховенството на правото при извършване на дейност от страна на държавните органи и длъжностни лица.

С промените в чл. 120, ал. 2 КСО се изключва отговорността на държавата за вреди от незаконни актове и действия на осигурителния орган, свързани с възнаграждение за ангажирането на адвокатска защита при административното обжалване по чл. 117 КСО. Това представлява конституционно нетърпимо ограничение на субективното право, произтичащо от прогласения в чл. 7 конституционен принцип.

Конституционният съд обръща внимание, че в чл. 56, изр. 2 от Конституцията е предвидена възможността правото на защита да се реализира чрез явяването на гражданите в държавните учреждения със защитник. В случая с обжалването на акт на НОИ по реда на чл. 117 и сл. от КСО, с оглед на сложността на осигурителноправната материя, както и с цел ефективна защита, напълно естествено е лицето, което счита, че правата или законните му интереси са нарушени с акт на държавен орган, да се обърне за правна помощ към адвокат. Тогава разноските за адвокатско възнаграждение, бидейки в пряка и непосредствена връзка с обявените за незаконни актове или действия на държавен орган, попадат на общо основание в рамките на понятието за вреда по чл. 7 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на чл. 7 от Конституцията.

По изложените съображения разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КСО противоречи на правото на защита (чл. 56 от Конституцията) и на принципа на отговорност на държавата за вреди (чл. 7 от Конституцията), поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване (обн. ДВ, бр. 110 от 1999 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 25 от 2025 г.).

Наложено с разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата ограничение за административнонаказващия орган и за съда по отношение на възможността им да определят наказателна реакция, адекватна на обстоятелствата на деянието и личността на дееца, води до невъзможност да се реализира правото на справедлив съдебен процес. Според утвърдената конституционна практика това нарушава правото на защита по смисъла на чл. 56 във връзка с чл. 122, ал. 2 от Конституцията.

Делото е образувано по искане на: Съдебен състав на Районен съд - Пловдив

Иска се: установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата (обн. ДВ, бр. 20 от 05.03.1999 г., посл. изм. ДВ, бр. 41 от 10.05.2024 г.) в частта ѝ за неприложимост на чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания.

Мотиви:

[...]

Чрез оспорената разпоредба на чл. 189з ЗДвП законодателят изначално определя, че всеки нарушител на ЗДвП по презумпция извършва немаловажно нарушение, без значение на конкретните обстоятелства на извършването му, тежестта на извършеното противоправно деяние, формата на вината, мотивите и подбудите, характеристиките на личността на дееца и други, т.е. всички фактически и правни обстоятелства от значение за решаването на делото, по отношение на които съдебният състав следва да формира вътрешно убеждение. В резултат на това законодателят на практика прегражда достъпа на наказаните лица до съд, който има компетентност в пълнота да провери законосъобразността и справедливостта на наложеното наказание и да извърши неговата индивидуализация. Наложено с разпоредбата на чл. 189з ЗДвП ограничение за административнонаказващия орган и за съда по отношение на възможността им да определят наказателна реакция, адекватна на обстоятелствата на деянието и личността на дееца, води до невъзможност да се реализира правото на справедлив съдебен процес. Според утвърдената конституционна практика това нарушава правото на защита по смисъла на чл. 56 във вр. с чл. 122, ал. 2 от Конституцията. Правилната индивидуализация на административнонаказателната отговорност изисква съблюдаване на принципите на справедливост и хуманност. Налагането на административно наказание не е, а и не следва да бъде, самоцел на държавата – то трябва преди всичко да е в съответствие с тежестта на извършеното административно нарушение.

Разпоредбата на чл. 189з ЗДвП чрез своята обща забрана, без да въвежда ясен критерий за диференциране на отговорността, ограничава възможността административнонаказателната отговорност да се градира пропорционално на индивидуалните характеристики на деянието и на неговата обществена опасност, както и отчитането на смекчаващи отговорността обстоятелства, които ЗАНН предвижда (чл. 27), а когато бъдат установени предпоставките на чл. 28 ЗАНН – деецът да бъде освободен от административнонаказателна отговорност. Такова законодателно решение е в противоречие с конституционните принципи, осигуряващи провеждането на справедлив съдебен процес, чиято цел е да бъде наложена точната мяра за обществено въздействие за извършено нарушение. Правоприлагащите органи извършват

³²обн. ДВ, бр. 38 от 2025 г.

индивидуализация на наказанието за конкретно противоправно деяние, чрез която се гарантира неговата съразмерност и справедливост. Индивидуализацията позволява то да окаже възпитателно и предупредително въздействие върху извършителя и обществото, а не да се прояви само като репресия върху дееца. Конституционният съд отстоява позицията, че „...дискреционната власт на съдилищата е потребна, за да се постигне осъразмеряване във всеки конкретен случай на наложеното наказание с тежестта на деянието и индивидуалната вина на дееца...“ (Решение №13/2022 г. по к.д. №8/2022 г.). Ако принципът на съответствие между деянието и наказанието е нарушен от законодателя при диференциацията на отговорността, както на практика се получава чрез генерализираната забрана на чл. 189з ЗДвП, то дори формално законосъобразното наказание, наложено от съда, няма да е справедливо. Това е конституционно недопустимо поради нарушение на принципа на справедливостта в същността му на материален компонент на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), който изисква пропорционално засягане на правата на извършителя.

[...]

По изложените съображения разпоредбата на чл. 189з ЗДвП в оспорената ѝ част противоречи на правото на защита (чл. 56 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията), на принципа на независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията), на принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

С оглед изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата (обн. ДВ, бр. 20 от 1999 г., посл. изм. бр. 41 от 2024 г.) в частта „28 и“.

РЕШЕНИЕ №12/2025 г. по к.д. №7/2025 г.³³

В хипотезата на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания правото на защита не е нарушено, защото при неизпълнение на кумулативните условия на алинея 1 разпоредбата на алинея 2 не може да породи правни последици. Поради това съображенията за ограничаване на правата на нарушителя в случаите, в които плащането е извършено от трето лице – без изрична воля на нарушителя, са неотнормисими.

Делото е образувано по искане на: състав на Административен съд София-град

Иска се: установяване на противоконституционност на чл.79б, ал.2 от ЗАНН

Мотиви:

[...]

По отношение на „правото на защита“ (чл. 56 от Конституцията) и „правото на обжалване пред съд“ (чл. 120 от Конституцията) Съдът е приел, че „п/равото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в Основния закон, в рамките на по-общата

³³обн. ДВ, бр. 104 от 2025 г.

постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС“ (Решение №14/2014 г. по к. д. №12/2014 г., аналогично в Решение №6/2008 г. по к. д. №5/2008 г., Решение №7/2020 г. по к. д. №11/2019 г.). „За да е изпълнено със съдържание това право, трябва да е налице гарантиран свободен достъп до съд” (Решение №11/2024 г. по к. д. №11/2024 г.).

Оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН дава на адресата на наказателното постановление възможност свободно и в разумен срок да прецени дали да се възползва от правото на съдебна защита, предвидено в чл. 56 от Конституцията, но самото право остава гарантирано. Изискванията на правовата държава са спазени, щом решаването на правен спор може да стигне до съд (Решение №6/2008 г. по к. д. №5/2008 г.). Оспорената разпоредба е мярка, която позволява отказ от правото на обжалване след като това право е възникнало, без да отменя възможността за съдебен контрол и да ограничава правото на достъп до съд, още по-малко да лишава лицата от това право. Отказ от възникнало право е правно допустим. Оспорената норма не ограничава правото на защита, а урежда правна възможност за такъв отказ.

Твърдението, че чрез прилагането на принудителна административна мярка нарушителят бива принуден да не обжалва наложената му глоба също е неоснователно. От една страна оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН не препятства възможността на нарушителя да заплати наложената му с наказателното постановление глоба в пълен размер (100 %), което да доведе до освобождаването му от приложената принудителна административна мярка, когато това е предвидено в съответния закон, без да препятства правото му да обжалва наложената глоба. От друга страна ако принудителната административна мярка е приложена спрямо друго лице (напр. собственика на превозното средство, когато е различен от нарушителя, какъвто е случаят в производството пред сезирация съдебен състав), заплащането от това друго лице на наложената с наказателното постановление глоба в предвидения в чл. 79б, ал. 2 намален размер без съгласието на нарушителя не предполага прилагане на чл. 79б, ал. 2 спрямо нарушителя, както бе посочено по-горе. Оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН урежда единствено възможност на нарушителя да заплати наложената му глоба в по-малък размер (което може да има като правна последица и отмяна на приложената принудителна административна мярка), без да го принуждава да направи това и без да го задължава да се откаже от правото на достъп до съд.

Въз основа на изложеното Съдът установява, че правото на защита по чл. 56 от Конституцията не е нарушено.

[...]

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на Административния съд София-град, 20-и касационен състав, за установяване на противоконституционност на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 92 от 1969 г., посл. изм. и доп. бр. 64 от 2025 г.).

Особено мнение на съдиите Галина Тонева и Орлин Колев

Подписваме решението с особено мнение, защото според нас оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) е противоконституционна.

По силата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН „[в] случаите на ал.1 наказателното постановление влиза в сила в частта относно наложената глоба от датата на плащането. В случай, че нарушителят е обжалвал наказателното постановление и в срока по ал.1 е заплатил глобата, производството по жалбата в тази част се прекратява на основание чл.63г“. Това законодателно решение води до неоправдано и непропорционално ограничаване на правото на защита на санкционираното лице поради ограничаване на правото му на достъп до съд (чл. 56 от Конституцията), като противоречи и на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Разпоредбата на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН има характеристиката на стимулираща норма. Видно от мотивите на законодателя тя е приета с цел „ускоряване на събирането на публичните държавни вземания, произтичащи от влезли в сила санкционни актове на администрацията, чрез отстъпки за санкционираните лица, в случай че заплатят доброволно наложените им санкции в срока на обжалване“. Въвеждането на норми, установяващи административнонаказателна или наказателна отговорност, същевременно стимулиращи нарушителя да поправи причинените от него вреди и/или да възстанови предишното състояние, не е непознат или инцидентен за законодателя подход. Норми, насочени към стимулиране възстановяването на вредите от престъпление съществуват и в Наказателния кодекс (НК). Разпоредбите на чл. 197, 205, ал.1, 206, ал. 6 НК предвиждат, че ако откраднатата вещь или присвоеното имущество бъдат внесени или заместени до приключване на съдебното следствие в първоинстанционния съд, подсъдимият ползва законова привилегия, водеща до смекчаване на наказателната му отговорност по привилегирован състав на престъплението с предвидено по-леко наказание, но това не води до лишаването му от право да обжалва съдебния акт. Това е така, защото обратното би осуетило постигането на целта – своевременно поправяне на вредните последици от престъплението.

Намираме, че установеното от законодателя решение в оспорената разпоредба, лишавашо санкционираното лице *ex lege* от основно право – правото на достъп до съд – не може да постигне преследваната цел, тъй като средствата са неподходящи. Вместо това въвеждането единствено на привилегията нарушителят да заплати намаления размер на глобата (80 на сто от размера) в 14-дневен срок от връчване на наказателното постановление е напълно достатъчно и не се налага ограничаване на гарантираното конституционно право на защита. Лишаването на гражданите от правото им след заплащане на глобата да обжалват пред съд правораздавателен акт на администрацията, който засяга техните права и законни интереси, е конституционно недопустимо дори и когато целта на законодателя е да стимулира плащането и събираемостта на глобите.

Конституцията прогласява правото на защита на гражданите в своя чл.56 и то имплицитно включва в себе си правото им да се обърнат към съд когато са нарушени или застрашени техни права или законни интереси. В практиката си Конституционният съд е имал възможност многократно да разкрие съдържанието на това право. Така в Решение №6/2019 г. по к.д. №6/2019 г. е прието, че „защитата чрез съда е най-пълното и най-ефективно средство за осъществяване на правото на защита по чл. 56 от Конституцията, съгласно който всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Изключването на съдебната обжалваемост засяга пряко това основно конституционно право“. В Решение №6/2013 г. по к.д. №5/2013 г. се изтъква, че конституционното право на защита „предполага задължение за държавата чрез законотворчеството и изпълнението на законите да обезпечи ефективна възможност на гражданите да защитят нарушените или застрашените си права по съдебен ред“. Мотивите на Решение №5/2016 г. по к.д. №2/2016 г. подчертават, че липсата на „съдържателен съдебен контрол прави невъзможно да се реализира правото на защита, което на свой ред е несъвместимо с чл.

56 от Конституцията“. (В този смисъл са още и Решение №6/2025 г. по к.д. №28/2024 г.; Решение №1/2023 г. по к.д. №17/2022 г.; Решение №1/2012 г. по к.д. №10/2011 г. и др.).

В действащата редакция на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН възможност за обжалване на наказателното постановление е изключена поради извършено плащане на глобата в намален размер. Така нормата въвежда изключение от правилото, че всеки може да обжалва пред съд правораздавателен акт на администрацията, който засяга негови права и законни интереси чрез въвеждане на законова фикция за влизане в сила на наказателното постановление от деня на плащането.

Съдебният контрол е същностен елемент от принципа на правовата държава, което предпоставя изискването достъпът до съд винаги да бъде открит. Този императив означава, че всеки гражданин следва да има осигурена възможност във всички случаи, в които са нарушени или застрашени негови права или законни интереси, да има право на избор дали да отнесе въпроса до съд – т.е. да има избор как да упражни правото си на защита. Вместо това, с оспорената разпоредба всеки гражданин е изправен пред конституционно недопустима алтернатива – да плати глобата в намален размер, без значение дали правомерно му е наложена или да има право на защита.

Това положение противоречи на трайно залегналото в практиката на Конституционния съд разбиране, че „пътят към независимия и справедлив съд трябва да е открит. В условията на състезателност и публичност съдилищата осигуряват разкриването на истината и точното прилагане на закона. [...] Без осигуряване на достъп до съда правото на защита може да се окаже лишено от съдържание пожелание. Ето защо правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл.56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС“ (Тълкувателно решение №14/2014 г. по к.д.№12/2014 г.).

В същото Тълкувателно решение №14/2014 г. по к.д. №12/2014 г. е изведено и принципното положение, че „достъпът до съда като самостоятелно основно право“ може да бъде стеснен, включително като по изключение бъде въведена необжалваемост на някои административни актове „и то само по отношение на тесен кръг конкретно, а не общо посочени актове, които не рефлектират непоправимо върху реализацията на основните права на гражданите и принципа на правовата държава“ и то „само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес“. Изрично е отбелязано, че във всички случаи ограничението трябва да е съобразено с принципа на съразмерност – да е наложително за защитата на съответния висш интерес, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел. В конкретния случай възможността за обжалване на наказателното постановление в частта относно наложената глоба по никакъв начин не би накърнила „висш, признат от Конституцията публичен интерес“, а ограничаването на тази възможност не е съобразено с принципа на съразмерност.

В Решение №2/2023 г. по к.д. №1/2022 г. изрично е посочено, че „Съдебният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи, предвиден в чл. 120 от Конституцията, е съществен белег на правовата държава и проявление на класическата максима, според която правосъдието е основа на държавата (*Iustitia fundamentum regnorum est*). Този контрол е гаранция, че разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Основния закон, според която Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната, не е просто декларация, а реално приложим в действителността правен принцип, отразяващ разбирането, че в правовата държава всички – и управляващи, и управлявани, са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона“. (в този смисъл и Решение №12/2016 г. по к.д. №13/2015 г.).

С въведеното в оспорения чл. 79б, ал. 2 ЗАНН ограничение се прегражда достъп до съд на санкционираното лице по оспорване на наказателното постановление. Това е така, защото съобразно изричната норма на закона, когато лицето избере да заплати 80% от наложената му глоба, с което търсеният ефект от „ускоряване на събирането на публични държавни вземания“ би бил изпълнен, то наказателното постановление влиза в сила от деня на плащането и с това се прегражда пътя на съдебен контрол върху него. Това законодателно разрешение противоречи на принципното положение, че упражняването на правото на „съдебна защита“ винаги трябва да съществува като възможност. Съображения като „ускоряване на събирането на публичните държавни вземания“ не могат да я изключат при положение, че съдилищата са органите, които Конституцията овластява да правораздават.

Не споделяме и тезата, че косвената принуда спрямо гражданите чрез налагане на принудителни административни мерки да изберат отказа от обжалване пред съд при плащане на 80% от наложената им глоба може да бъде преодоляна при плащане на пълния размер на глобата. Това дава възможност за административен произвол, водещ до „принуждаване“ на гражданите, желаещи да упражнят правото си на защита пред съд, но същевременно и да се ползват от възможността за отпадане на принудителната административна мярка, да заплащат пълния размер на глобата като „предварително изпълнение“. В практиката си Конституционният съд нееднократно е подчертавал, че „[в]сяко ограничаване на основни конституционни права на гражданите, което има за цел да компенсира неспособността на държавата да изпълнява задълженията си, е недопустимо в правовата държава (Решение №6/2013 г. по к.д. №5/2013 г.). Обстоятелството, че държавата не може да изпълни задължението си по принудително събиране на наложените глоби, по никакъв начин не може да бъде основание за фактическо санкциониране на гражданите“. (Решение №3/2021 г. по к.д. №11/2020 г.).

Не на последно място намираме, че съгласно последователната практика на Конституционния съд (Решение №3/2011 г. по к.д. №19/2010 г.; (Решение №1/2012 г. по к.д. №10/2011 г. и др.) тълкуването на разпоредбите на Основния закон, засягащи основните права, следва да се извършва в съответствие с нормите на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). В този контекст е утвърдено разбирането, че „налагането на глоби по повод извършени административни нарушения е наказателноправно по своята природа, [а] правото на защита по чл. 56 от КРБ, тълкуван в светлината на чл. 6 параграф 1 от КЗПЧОС, включва задължителен достъп до съд във всички случаи, когато се налагат административни глоби на граждани“. Разпоредбата на чл. 6, §1 от Конвенцията изисква достъпът до съд да бъде гарантиран за всяко „наказателно обвинение“, каквото представляват и актовете в областта на административнонаказателната отговорност (Решение №1/2012 г. по к.д. №10/2011 г.).

При това положение, доколкото налагането на глоби по повод извършени административни нарушения е наказателноправно по своята природа, на основание правото на защита по чл. 56 от Конституцията и на чл.6, §1 КЗПЧОС, всяко лице трябва да има възможност да прецени дали да упражни правото си на защита пред съд във всички случаи, когато се налага административна глоба. В противен случай, какъвто урежда оспорената разпоредба, неоснователно се ограничава обхватът на правото на защита, лицето се лишава от ефективни правни средства за защита, едно от които е достъп до съд и според чл. 47 от Харта на основните права на ЕС.

Независимо от запазеното съществуване на оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН, следва да отбележим, че административнонаказаните по този ред лица запазват правото си на достъп до съд по силата на чл. 6, §1 от КЗПЧОС „който съгласно чл. 5, ал. 4 от основния закон съставлява част от вътрешното право и се прилага с предимство пред

нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. Поради това Конвенцията следва да бъде прилагана директно от националните съдии без да бъде опосредена от намесата на Конституционния съд. Тълкуването на разпоредбите на Конституцията, свързани с основните права, трябва да бъдат съобразени с нормите на КЗПЧОС.“ (Решение №3/2011 г. по к.д. №19/2010 г.)

С оглед изложените съображения намираме оспорената разпоредба на чл. 79б, ал. 2 ЗАНН за противоконституционна, поради което подписваме решението с особено мнение.

РАЗДЕЛ ТРЕТИ

РЕШЕНИЯ ОТНОСНО КОНСТИТУЦИОННОСЪОБРАЗНОСТТА НА ДРУГИ АКТОВЕ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

[РЕШЕНИЕ №15/1993 г. по к.д. №17/1993 г.](#)³⁴

Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията установява правото на защита като основно право, което е универсално, може да се реализира пред всички държавни учреждения, а не се ограничава в рамките на съдебния процес.

Делото е образувано по искане на: 59 народни представители от 36–о Народно събрание

Иска се: установяване на противоконституционността на решението на Народното събрание за освобождаване от длъжността главен директор на Българската телеграфна агенция (БТА)

Мотиви:

[...]

2. На последно място, като основание за противоконституционност подлежи на обсъждане и доводът, че при разглеждането на проекта за решение и приемането на решението е нарушено правото на защита на освободения главен директор на БТА. Позоваването е на чл. 56 от Конституцията, а нарушаването на правото на защита се свързва с това, че при обсъждането на поведението на главния директор на БТА не му е осигурена възможност да изрази своето мнение по повдигнатите въпроси, като бъде изслушан.

При обсъждането на това основание трябва най–напред безусловно да се подчертае, че разпоредбата на чл. 56 установява правото на защита като основно право, което е универсално. Негова проявна форма са правото на адвокатска защита на задържания или обвиняемия по чл. 30, ал. 3 или правото на защита във всички стадии на процеса по чл. 122, ал. 1, но то не се изчерпва с тях. Както личи от изр. 2 на чл. 56, правото на защита, включително и чрез съдействието на защитник, може да се реализира пред всички държавни учреждения, а не се ограничава в рамките на съдебния процес.

От друга страна, това основно право е предоставено на всеки гражданин, за да защити нарушени или застрашени права или законни интереси. Следователно то се осъществява не само за себе си, а като средство, което съдейства за реализирането на други права или законни интереси. В този смисъл, за да се приеме, че при обсъждането

³⁴ обн. ДВ, бр. 88 от 1993 г., попр., бр. 89 от 1993 г.

и приемането на предложението за освобождаване на главния директор на БТА е трябвало да му се осигури възможност за изслушване, респ. възможност да изложи своето становище относно мотивите за освобождаването му, трябва да се изходи от предпоставката, че публичноправният акт, какъвто е решението на Народното събрание, навлиза в неговата частна (лична) сфера и засяга негови частни (лични) права и законни интереси. Това в случая не е така. Разбира се, едно решение за освобождаване на конкретна личност от определена длъжност, и когато съставлява акт на Народното събрание, има неизбежни отражения в личностен план, а самият акт – нравствено–психологическо измерение. Тези му последици обаче не са равнозначни на засягане на конкретни права. Не е такова право възможността да се възрази срещу мотивите за освобождаване, за да бъдат евентуално опровергани. В това би се състояло правото на защита. Както се отбеляза, мотивите, доколкото са релевантни в процедурата по приемане на решението и за неговото съдържание, са израз на волята на конституционно оправомощен орган, която той е суверенен да изяви. Да се упражни защита срещу тази воля означава тя да бъде отблъсната, да ѝ се попречи да се изяви. Но от гледище на реда, по който конкретният орган приема този вид свои актове, волята му се е зародила у самия него, неин източник не е външен субект. Тук не става дума за това, че ПОДНС не съдържа правила за реализиране на "надлежен процес". Ако такъв е необходим, Народното събрание е задължено да ги приеме, даже и специално за случая. Става дума за това, че Народното събрание е само субект на действие. Упражняването на това конституционно правомощие не е в зависимост от други условия, предвидени в Конституцията или в закон от вида на посочените по–горе (срочен мандат, основания за предсрочно прекратяване и др.). От друга страна, обект на въздействие е БТА, а нейният главен директор – само като носител на публична функция. Независимо че за титуляра на тази функция тя носи и последици, които са подобни на трудовите отношения, уредени от Кодекса на труда, правоотношението, което се поражда от акта на Народното събрание – за избиране, съответно за освобождаване – не съдържа такива елементи. То запазва изцяло публичноправния си характер. Евентуалните други аспекти на решението, респ. произтичащи от тях права, не подлежат на защита чрез осуетяване на публичноправното му действие. А то може да бъде целесъобразно или нецелесъобразно, правилно или погрешно мотивирано, но именно срещу това не може да се възрази. Защото и основателното възражение не може да замести основанията, върху които разглежданият публичноправен акт се гради. Ето защо решението не е взето в условия, при които се оказва отнето правото на защита на освободения главен директор на БТА. По тези съображения то не е противоконституционно и на това основание.

Въз основа на изложеното Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на 59 народни представители от 36–о Народно събрание за установяване на противоконституционността на решението на Народното събрание от 30 юли 1993 г., с което Иво Любомиров Инджев е освободен от длъжността главен директор на БТА и на същата длъжност е назначен Стефан Симеонов Господинов.

Особено мнение на съдията Цанко Хаджистойчев

Особеното мнение е по въпроса: актът на Народното събрание от 30 юли 1993 г. в нарушение ли е на чл. 56 от Конституцията? Решението на Конституционния съд дава отрицателен отговор.

Не мога да се съглася със застъпеното становище поради следното:

1. Решението в тази част изпада в противоречие. В мотивите е посочено, че установеното с разпоредбата на чл. 56 от Конституцията право на защита е не само основно, но и универсално право. То не се ограничава в рамките на съдебния процес и намира реализация пред всички държавни учреждения, включително и чрез защитник. Това основно право е предоставено на всеки гражданин, за да защити нарушени или застрашени права или законни интереси. Решението стига до извода, че "то съществува не само за себе си, а като средство, което съдейства за реализирането на други права или законни интереси". Срещу казаното дотук не може да има възражения. Те са по-нататък, където смятам, че решението греша.

Прието е, че решението на Народното събрание за освобождаване на главния директор на БТА е публичноправен акт, който не навлизал в неговата лична сфера и не засягал негови лични права и законни интереси. Посочено е, че едно решение за освобождаване на конкретна личност от определена длъжност има неизбежни отражения в личностен план, а самият акт – нравствено–психологическо измерение. Това важало и когато съставлява акт на Народното събрание, но тези негови последици не били равнозначни на засягане на конкретни права. Вложеното разбиране не е приемливо. Не може да се поддържа сполучливо, че един акт за освобождаване от длъжност не засяга лични права и интереси и няма последици, освен от публичноправен характер. Решението на Конституционния съд неоснователно стеснява приложеното поле на чл. 56 от Конституцията.

С това то влиза в противоречие със собственото си правилно виждане за универсалност на регламентираното с посочената конституционна норма право на защита.

2. Тезата на решението на Конституционния съд за неприложимост на правото на защита по отношение на визираната категория актове е подкрепена със суверенната воля на законодателния орган, който приема тези актове. В мотивите четем: "да се упражни защита срещу тази воля, означава тя да бъде отблъсната, да ѝ се попречи да се изяви". Нещата не са на местата си.

Защитата не е след приемането на акта, не е срещу формирана воля на решаващия орган и не е за да отблъсне тази воля. Защитата е в предхождащ момент и внасяйки светлина от другата страна тя по принцип ще спомогне за вземане на правилното решение.

3. За освободения от длъжност е от значение не само самият факт – уволнението. За него е важно защо и по какви причини е то. В конкретния случай до акта на Народното събрание се е стигнало след проекторешение, придружено от мотиви. Вносителите на проекта са твърдяли, че главният директор на БТА системно и открито изразявал в различни средства за масово осведомяване отрицателното си отношение към държавните институции и най-вече към президента и правителството, че ръководената от него БТА правила тенденциозни опити за дезинформация и пр. Твърденията са за сериозни нарушения.

Такива твърдения неминуемо рефлектират в личната сфера на лицето и могат да засегнат с отрицателен знак неговата чест, достойнство и добро име. За всяко длъжностно лице съществува интерес да се защити при освобождаване от длъжност. За главния директор на БТА, при твърдяните обвинения, този интерес е бил породен в най-висока степен. Наложително е било да му се осигури правото на защита, а не да се игнорира нормата на чл. 56 от Конституцията.

4. Както се изтъкна, правото на защита по чл. 56 от Конституцията е основно лично право, с универсален характер. То принадлежи на всеки гражданин за защита на всички негови права и законни интереси, които са нарушени или застрашени. Проявните форми могат да бъдат различни в зависимост от това, къде то се реализира. Прецизността

на характеристиката изисква да се подчертае, че правото на защита е установено от Конституцията като едно абсолютно право, което не търпи ограничения. С него разполагат всички длъжностни лица, вкл. и тези, които се избират и освобождават от длъжност с акт на Народното събрание. Ръководителите на национални институции, макар да изпълняват публичноправни функции, не престават да бъдат носители на личните си права. Правото на защита се отнася и за тях. Да се приеме друго, както гласи в крайна сметка решението на Конституционния съд по този въпрос, намирам за погрешно и в несъответствие с чл. 56 от Конституцията.

Ето защо подписах решението с особено мнение.

Особено мнение на съдиите Станислав Димитров и Николай Павлов

Не споделяме становището, че при вземане на решението на Народното събрание от 30 юли 1993 г. за освобождаване на Иво Любомиров Инджев от длъжността главен директор на Българската телеграфна агенция (БТА) не са били допуснати нарушения на чл.56 от Конституцията.

Доводът за нарушаване на правото за защита се обсъжда в мотивите на решението. Приема се, че разпоредбата на чл.56 установява правото на защита като основно конституционно право, което е универсално и може да се реализира пред всички държавни учреждения, вкл. и със съдействието на защитник, както и че това право е предоставено на всеки гражданин за защита на неговите нарушени или застрашени права. В случая обаче публичноправният акт (каквото е решението на Народното събрание за освобождаване от длъжност на главния директор на БТА), макар да имал неизбежни отражения в личностен план, последиците не били равнозначни на засягане на конкретни права. Не било такова право възможността да се възрази срещу мотивите за освобождаване, за да бъдат евентуално опровергани. Не било възможно да се упражни защита срещу волята на конституционно оправомощен орган, която той е суверенен да изяви. Това означавало тя да бъде отблъсната. От друга страна, обект на въздействие била БТА, а нейният главен директор – само като носител на публична функция и независимо, че за него тя включвала и последици, подобни на трудови отношения, в действителност правоотношението, което се пораждало от акта на Народното събрание не съдържало такива елементи и изцяло запазвало публичноправния си характер. Евентуалните други аспекти на решението и произтичащите от тях права не подлежали на защита чрез осуетяване на публичноправното му действие.

Това становище не е съобразено с общия дух и принципи на Конституцията, както и с изрични нейни текстове. Още в преамбюла на Конституцията са прокламирани принципите за правата на личността, нейното достойнство и сигурност. В една правова държава, за каквата чл.4, ал.1 от Конституцията обявява Република България, правата на личността са гарантирани (чл.4, ал.2). А едно от основните права на гражданина е правото по чл.56 за защита на нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Това право може да бъде упражнено от всеки гражданин, независимо дали той изпълнява някаква публична функция или не и дали неговите права и законни интереси са засегнати евентуално в качеството му на изпълняващ такава функция. Конституционният текст не категоризира гражданите по такива критерии във връзка с упражняването на правото на защита. То може да бъде реализирано пред всяко учреждение по повод издаваните от него актове, независимо от техния характер, щом с тях се нарушават или застрашават лични права или законни интереси. В текстът не се поставят условия и в това отношение. Неприемливо е схващането, че не може да бъде упражнена защита срещу решението на Народното събрание (респ. срещу мотивите му), тъй като това означавало да бъде отблъсната волята на конституционно оправомощен

орган, да ѝ се попречи да бъде изявена при издаването на публичноправния акт. Това разбиране противоречи на демократичните принципи. Целта на прогласеното с чл.56 право на защита, която може да има различни проявни форми (изслушване пред парламентарна комисия или в пленарно заседание, писмени обяснения и пр.) е да окаже възможно коригиращо въздействие върху оформящата се воля на съответния орган. Тя би могла да бъде променена и съобразена с обективните факти, ако се установи, че направените възражения и доводи са основателни и че с издавания акт биха се накърнили лични права или законни интереси. В случая освободеният главен директор на БТА не е имал никаква друга възможност за защита.

Правото на защита по чл.56 от Конституцията е универсално право (както се отбелязва и в мотивите на решението), с най-широк обхват на действие по отношение на гарантираните от Конституцията лични права и законни интереси на гражданите, което може да бъде упражнено пред всички учреждения срещу издаваните от тях актове, независимо от характера им, нарушаващи или застрашаващи тези права и интереси.

Възприетото в решението становище в значителна степен опразва от съдържание разпоредбата на чл.56 от Конституцията и я прави в много случаи практически неприложима. Като се има предвид, че се касае за едно основно и неотменимо право (чл.57, ал.1), ограничителното тълкуване на правото на защита по чл.56 е недопустимо.

По изложените съображения смятаме, че в случая е допуснато нарушение на чл.56 от Конституцията, поради което решението на Народното събрание е противоконституционно.

Особено мнение на съдията Нено Неновски

Не съм съгласен с решението на съда в частта му, в която се приема, че правото на защита по чл. 56 от Конституцията не е нарушено (вж. разд. II, т. 2 от мотивите). Според мен такова нарушение е налице, което прави решението на Народното събрание (НС) от 30 юли 1993 г. за освобождаване на главния директор на Българска телеграфна агенция (БТА) противоконституционно.

I. Правото на защита по чл. 56 от Конституцията

Конституционният съд (КС) приема в мотивите си, че разпоредбата на чл. 56 установява правото на защита като основно право, което е универсално. То има проявни форми в няколко конституционни норми, но не се изчерпва с тях. Изпитвам удовлетворение от тези положения в решението на съда, тъй като аз съм ги отстоявал досега в две особени мнения – по к.д.№17/1991 г. (вж. РОКС 1991–1992, с. 20–23) и к.д.№32/1992 г. (вж. Правна мисъл, 1993, №2, с.115–116). По този начин КС отхвърля разбиранията, че текстът на чл. 56 имал повече идеологически характер, че той, както и някои други конституционни текстове, не можел да има практическа приложимост.

Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията гласи: "Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник." Важно е да се обърне внимание на системното ѝ място. Тя се намира в главата за основните права на гражданите, и то в самия край на поредицата от права. Всъщност, ако оставим настрана чл.57, в който не е формулирано конкретно право, чл. 56 завършва списъка на основните права. (Имам предвид правата в глава втора на Конституцията, без да изключвам възможността да се открият права на гражданите и в други нейни глави).

Очевидно е намерението на конституционния законодател с чл. 56 да установи една гаранция на признатите от него основни права. За това говори характерът, докато останалите права имат материалноправна природа (с някои частични и нетипични изключения, например чл. 32, ал. 2, изр.2).

Правото по чл. 56 от Конституцията има всеобщ и в този смисъл универсален характер. С него разполага всеки гражданин за защита на а) нарушени или б) застрашени негови а) права или б) законни интереси. Това означава, че интересът, който стои в основата на това субективно конституционно право, е очертан много широко – така, че да бъде защитен субектът на права изобщо, да бъде гарантиран той като субект на права в реалните правни отношения. На първо място, правният интерес тук включва в себе си нарушено или застрашено субективно право. Става дума за право, което е признато, юридически закрепено като гарантирана от закона възможност за едно или друго действие, поведение. На второ място, той включва всеки нарушен или застрашен законен интерес – това е интересът (благо, ценност) на личността, който не е опосреден от (не е скрепен със) субективно право, но е пряко защитен от закона. И субективното право, и законният интерес трябва да имат за субект субекта на защитното право. Те трябва да бъдат негови права и законни интереси. Правото по чл.56 е типично лично гражданско право.

Като конституционна разпоредба чл. 56 се отнася най–напред до закрепените в Конституцията права и интереси на гражданите. Както отбелязах, системното ѝ място издава волята на конституционния законодател да формулира с чл. 56 гаранция на изброените вече основни права. Но от това съвсем не следва, че като основание за упражняване на правото по чл. 56 трябва да е налице нарушаване или застрашаване само на конституционно право или на конституционно признат интерес на гражданина. В текста на нормата (на хипотезиса ѝ) се говори за права и законни интереси изобщо. Правата и законните интереси образуват системно единство, независимо от това, в какъв законов източник те са записани. Конституционната уредба на правата и интересите на личността, без да губи прякото си действие, намира своето развитие в обикновения закон. Не е логично да се изключат от защита формулираните в обикновен закон права и интереси. Основното право по чл. 56 е гаранция и на неосновни права на гражданите.

И, накрая, правният интерес от използване на правото на защита ще присъства не само в случаите, когато е извършено посегателство срещу правото или законния интерес, но и в случаите, когато те са поставени под реална заплаха. Целта е – при тази втора хипотеза ("застрашени") – чрез правото на защита гражданинът да може да предотврати още в начален момент развитието на нещата, при което ще бъдат потъпкани правата и интересите му с всичките вредни за него последици.

И така, всеобщността на правото на защита по чл. 56 се очертава не само с оглед на субекта му (всички граждани), но и на основанията и предпоставките на възникването му (всички права и всички законни интереси – нарушени или само застрашени). Основанията или предпоставките са въпрос на факт – нарушение или заплаха на съществуващо право или на съществуващ законен интерес. От друга страна, правото и законният интерес могат да се разглеждат и като обект на правото на защита.

Правото на защита по чл. 56 от Конституцията не се отнася само до съдебния процес. Това е друг важен аспект на всеобщия му характер. Творците на Конституцията са изразили тази идея с второто изречение на разпоредбата: "В държавните учреждения той (гражданинът – Н.Н.) може да се явява и със защитник". Идеята е в унисон едновременно с ценностите на правната класика (една от тях е изискването да се изслушва и засегнатата страна) и с модерното правно мислене за правата на човека. Правото на защита исторически възниква и се утвърждава в съдебния процес, но постепенно то става елемент на всеки нормативно уреден процес, в който се подлагат на обсъждане и оценка действията на конкретна човешка личност, щом това обсъждане и оценяване може да доведе до неблагоприятни за нея резултати. Вярно, правото на защита е преди всичко право на съдебна защита или на защита в съда, но не се свежда до съдебната защита. Ярво доказателство за това е омбудсманът – форма на защита на

правата, съществуваща наред (и във взаимодействие) със съдебната форма (наказателноправна, административноправна, гражданскоправна).

Заслужава отбелязване това, че според чл. 56 гражданинът има право да се явява и със защитник. "Защитник" е понятие по-широко от "адвокат". В ролята на защитник може да се яви, например, настойник или попечител. И в това прозира стремежът да се осигури не само най-ефективна, но и най-достъпна, вкл. и най-елементарна при нужда, защита на гражданските права.

Нормата на чл. 56 се намира в органична връзка с други конституционни норми, които са нейна конкретна проява – чл. 30, ал. 4 и 5; чл. 32, ал. 1, изр. 2; чл. 120, ал. 2; чл. 122. Това са норми, в които се урежда правото на защита не изобщо, а в определена област (съдебна) или във връзка с конкретно материално субективно право или конкретен законен интерес (чест, достойнство, добро име), урежда се точно определен вид защита (адвокатска). Това са, да повторя, частни прояви на разпоредбата на чл. 56 и затова те не я изчерпват. Тя остава да бъде приложима в случаите, когато: а) посочените норми не съвпадат по "състав" с нея и не могат да осигурят надлежна защита на обекта, до който се отнасят (например, по чл. 32, ал. 1 правото на защита ще се прояви при посегателство, т.е. при нарушаване на дадено благо, докато това право по чл. 56 действа и при заплахата; б) за дадени права и законни интереси изобщо не са предвидени (най-често поради несъвършенство и непълнота на законодателството) възможности за защита. (В последна сметка случаите по б. "б" се обхващат от случаите по б. "а").

Как ще се прояви съдържанието на правилото на чл. 56, с други думи, в какво ще се изрази правото на защита, когато това правило и това право трябва да се осъществяват самостоятелно? Най-общо казано правото на защита предполага: а) да се съобщят на лицето стъпките, които държавният орган предприема срещу него (във връзка с негови действия и с неговия правен статус), в какво се състоят тези стъпки, какъв е техният предмет, в какво лицето се обвинява (укорява), ако е такъв случаят; б) да се предостави на лицето възможност да се запознае със становището на държавния орган, който се занимава с неговия случай; в) да се предостави на лицето възможност, ако то пожелае това, да изложи в някаква форма (устна, писмена) своето становище; г) да представи в подкрепа на становището си доказателства; д) становището и доказателствата, ако са представени в определения срок, да бъдат взети предвид (органът да се запознае с тях) преди постановяване на решението; е) в държавните учреждения гражданинът да може да се яви и със защитник – той ще го подпомогне да се ориентира и да се защити във връзка с обстоятелствата, набелязани в предходните букви.

Бихме могли да допълним характеристиката на основното право на защита по чл. 56 от Конституцията така:

първо, разпоредбата на чл. 56 действа заедно (във връзка) с други норми на Конституцията и закона (или други конституционни и законови норми действуват заедно, във връзка с нея), но тя може да действа и самостоятелно, като последна защитна възможност, щом други не са предвидени;

второ, разпоредбата на чл. 56 задължава обикновения законодател да предвиди защитни възможности – процесуални по характер – за различните права и законови интереси; в правовата държава процесуалните гаранции на правата на човека и гражданина имат първостепенно значение, което за личността може да се окаже практически по-важно от значението на самите права;

трето, разпоредбата на чл. 56, като конституционна повеля, задължава правоприложителя: най-общо – да уважава и спазва строго всички предвидени в правната система форми на защита на правата; конкретно – когато възникнат условията за пряко прилагане и самостоятелно действие на разпоредбата, държавният орган има задължението да осигури определена форма на защита. В съществуващо правно

отношение основното право на гражданина на защита придобива битието на субективно право на гражданина, на което съответства юридическо задължение на даден държавен орган (длъжностно лице).

Защитата на правата и законните интереси на личността е тяхна юридическа гаранция. Тя придобива значение на принципно конституционно изискване към законодателя и правоприложителя, произтичащо от основните идеи и начала на Конституцията (преамбюл, абз. 3; чл. 4, ал. 2). В конкретните жизнени правни ситуации тя трябва да се прояви и като конкретна правна гаранция на конкретно право. В такива случаи разпоредбата на чл. 56, чиято конкретизация и проява са чл. 30, ал. 4 и 5, чл. 32, ал. 1 и др., сама се оказва конкретизация и проява на най-общи и основни конституционни идеи и начала.

Идеята за формулиране на основно право на защита на правата и свободите на човека и гражданина не е чужда на някои конституции. Тя е изразена например, в чл. 61 на Конституцията на Русия: "Всеки има право да защитава своите права, свободи и законни интереси по всички начини, които не противоречат на закона". Същата идея е запазена и в чл. 44 на проекта за Конституция на Руската федерация (редакция от 26 юни 1993 г.).

II. Нарушението в разглеждания от Конституционния съд случай

На генералния директор на БТА не е било осигурено правото на защита. Предварителният въпрос обаче е: Кое негово право или кой негов законен интерес са били нарушени или застрашени? Според мен са били най-малко застрашени неговата чест, достойнството му и доброто му име. Това са основни блага и ценности на гражданите, гарантирани от Конституцията – чл. 32, ал. 1, изр. 2.

На 21 юли 1993 г. 18 народни представители внасят проект за решение за освобождаване и избиране на главен директор на БТА. В мотивите към проекто-решението, с което започва и процедурата в НС по освобождаването на генералния директор, се съдържат следните твърдения:

– Иво Инджев (И.И.) "в качеството му на длъжностно лице системно и открито изразява в различните средства за масово осведомяване отрицателното си отношение към държавните институции и най-вече към президента и правителството";

– ръководената от И.И. БТА е правила "тенденциозни опити за дезинформация", давала е гласност на невярна и умишлено преиначена информация". Сочат се някои факти на разпространяване, предимно в чужбина, на "тенденциозно селектирана и манипулирана информация, която умишлено и на практика сериозно злепостави и компрометира... сегашното правителство". Освобождаването на И.И. се мотивира още и така: "недопустимо е БТА да подбира и поднася всевъзможни антибългарски и хулещи нашата страна публикации..., с което поставя на сериозно изпитание отношението на Република България с други страни" (дава се пример).

"Отрицателно отношение към държавните институции и най-вече към президента и правителството", "тенденциозни опити за дезинформация", "невярна и умишлено (!) преиначена информация", подбор и разпространяване на "антибългарски и хулещи" страната публикации и др. – не са нужни усилия, за да се види, че тези твърдения са в състояние да засегнат отрицателно честта, достойнството и доброто име на главния директор. Не може да бъде оценено положително длъжностно лице, което умишлено и тенденциозно разпространява и организира разпространяването на клеветническа информация за държавата и нейните институции. Нещо повече – такива действия, ако се докажат, могат да покрият състава на някои престъпления по служба, а евентуално да породят отговорност и за клеветата от длъжностно лице.

Не би могло да се спори, че лицето, обвинено в извършването на такива действия, има интерес да ги опровергае, да изложи становището си относно тяхната истинност.

Обвиненията са публични, те се поддържат официално в парламента (комисия и пленум), разпространяват се в пресата, обрасли с допълнителни предложения и твърдения (за финансови нарушения в БТА, например). Ако това лице се смята за оклеветено, то би могло да защити правата си в един наказателен или граждански процес. Но чл. 56 и чл. 32, ал. 1, изр. 2 от Конституцията му откриват възможността за защита и в хода на процедурата за освобождаването му от длъжността главен директор на БТА. Това е също правно организиран процес, в рамките на който е поставен на изпитание статусът на лицето, и то трябва да има възможност да се защити в някаква форма. Още повече, че обвиненията се поддържат в парламента – най-открития висш държавен орган. Всъщност от това следва и друго – обвиненият в парламента гражданин (не народен представител!) на практика няма възможност да се защити другаде. Народните представители, които издигат и поддържат обвиненията срещу него, са наказателно неотговорни (чл. 69 от Конституцията), а възможността за търсене на гражданскоправна отговорност за вреди по пътя на установителния иск, макар и да съществува според мен, е твърде съмнителна за реализиране.

При това положение не трябва да има съмнения, че правото на И.И. на защита е приело реална форма на субективно право в съответно реално правно отношение (правното отношение по освобождаването му), и че това не е било уважено. Върху това е било привлечено вниманието на НС, но напразно (вж. стенограмата от заседанието на 30 юли 1993 г., изказване на В. Василев).

Правото на защита в динамичната му форма (като субективно право) е възникнало още с внасянето на проекто-решението за освобождаване на главния директор на БТА. То е трябвало и е можело да се изрази по различен начин: уведомяване на И.И. за внасянето на проекто-решението и за предстоящите действия във връзка с него, изслушване в парламентарната комисия или предоставяне на възможност в даден срок да представи писмено становище с доказателства, евентуално изслушване в пленарно заседание и др. Правото на защита е лично право и от неговия субект зависи да се възползва или не от него, да го упражни или не в определена форма. Държавният орган е длъжен да създаде възможност за това. Задължението на държавния орган се изразява първоначално и елементарно в това, да уведоми засегнатото лице, че ще се обсъжда въпрос относно неговото правно положение. И тъкмо това не е направено. Не бих твърдял, че НС в лицето на негов орган е било длъжно да организира защитата на И.И. Това е работа на самия заинтересуван. Но че то е било длъжно най-малко да го уведоми, не се съмнявам. А след това, ако засегнатият пожелае да изложи становища (с доказателства), да не му се пречи да стори това.

Пита се, коя точно разпоредба е нарушена. Мисля, че това са разпоредбите на чл. 32, ал. 1, изр. 2 и чл. 56. В чл. 32, ал. 1, изр. 2 трябва да разграничим три елемента: а) чест, достойнство и добро име; б) посегателство; в) право на защита.

Честта, достойнството и доброто име са лични блага (ценности). Конституционната норма ги гарантира сами по себе си. Би могло да се каже, че по същество в нормата е формулирано право на чест, достойнство и добро име. По-точно обаче е другото гледище: право (и съответно субективно право) на чест и пр. изрично не е формулирано, изрично е формулирано само правото на защита на честта и пр. Следователно намираме се пред непосредствено гарантирано (защитено) лично благо (ценност), т.е. пред законен интерес – понятие на чл. 56 (също на чл. 57, ал. 2 и чл. 117, ал. 1). (Абстрахирам се от въпроса за закрепването на тези блага и на законово равнище, в наказателното право например).

Посегателството върху законния интерес (ако се приеме, че е право-върху обекта на правото) може да се изрази в активни действия, които реално го нарушават или застрашават. От фактическа страна това е било налице, поне що се отнася до втората

хипотеза – застрашаване. Става дума за застрашаване така, както това приема засегнатият, а не за действителното състояние на нещата, което трябва да се установи като резултат (решение) от завършването на процедурата. И все пак, "посегателството" по чл. 32, ал. 1 е хипотеза в по-голяма степен съответстваща на хипотезата за нарушаване, отколкото на хипотезата за застрашаване в чл. 56.

Правото на защита в чл. 32, ал. 1 е процесуално по своя характер. Такова е то и по чл. 56. Но докато съдържанието на чл. 56 се изчерпва с процесуалното основно право, съдържанието на чл. 32, ал. 1 включва освен процесуален елемент, още и материалноправен елемент – правно признато благо (блага), което би могло да се изтълкува като материалноправен интерес (при друго тълкуване – като основно материално право).

Връзката между чл. 32, ал. 1, изр. 2 и чл. 56 е пряка. В чл. 32 е закрепен законният интерес, чието нарушаване или застрашаване трябва да съществува, за да е приложим чл. 56. Ако се приеме от фактическа страна, че истинско посегателство няма, че има само заплаха, тогава ще бъде приложимо правото на защита по чл. 56. Ако обаче се допусне, че И.И. е имал основание да приеме твърденията спрямо него като "посегателство" върху честта, достойнството и доброто му име, ще бъде в сила и правото му на защита по чл. 32, ал. 1, което не изключва и действие на правото на защита по чл. 56. Той се нарушава при всяко положение.

III. За някои аргументи в мотивите на съда

1. Неправилно се следва същата логика на доказване, каквато е възприета в разд. II, т. 1: публичният акт не навлизал в лична сфера, не засягал личните права и интереси на лицето. Ако в т. 1 на разд. II се поддържа правилно, че НС се занимава с поведението и със задълженията на И.И. като длъжностно, а не като частно лице, поради което няма място за позоваването от негова страна на чл. 39, ал. 2 и чл. 40, то в т. 2 вече става дума за нещо по-различно – за нарушено процесуално, а не материално право. Става дума за нарушено процесуално право на защита, което присъства винаги, по-точно може да стане актуално (като субективно право) винаги, когато се предприемат действия, засягащи по някакъв начин правния статус на гражданина или негови лични блага. Правото на защита по чл. 56, казахме, е универсално. То е и трябва да бъде на стража на личността при всякакви обстоятелства, освен ако законът изключва това (такава хипотеза обаче е трудно да се приложи).

Освен това – и по принцип – не може да се отрича, че публичноправните актове с индивидуално значение могат да засягат неблагоприятно правата и интересите на гражданите. От това е изхождал конституционният законодател, като е признал правото им да могат да обжалват пред съдилищата такива актове (чл. 120, ал. 2). При това без оглед на предмета на публичноправния (административния) акт, независимо от това, дали актът засяга пряко или косвено положението на гражданина, дали последният е длъжностно лице или не (личните права на гражданите, като правото на живот, телесна неприкосновеност, чест и пр., дори могат да имат засилена защита, ако носителите им са длъжностни лица). Изтъквам това съображение, тъй като решението на НС е по същество акт на администрацията, а не на законодателстване или на парламентарен контрол. С една дума, от това, че актът е публичноправен и има за цел да реализира публичноправна компетентност, не следва а priori, че той не може да наруши лични права. Такава линия на разсъждение изобщо не е приемлива. В решението си (разд. I от мотивите) КС се занимава с въпроса, кой е компетентен да освободи ръководителя на БТА – Министерският съвет (МС) или НС. Ако беше приел, че това е МС? Тогава щеше да излезе, че ръководителят на БТА ще може да обжалва пред съда. Защото съдът приема за разглеждане такива актове. Впрочем такава е и историята – освободен от МС, ръководителят на БТА отнася въпроса пред Върховния съд, който отменя акта на МС

като издаден от некомпетентен орган. Ще се съгласим ли, че правото на защита по Конституция ще може да се упражни при едната компетентност (на МС), а при другата (на НС) то ще остане мъртво?

Възприетата в мотивите позиция не е издържана и от фактическа страна. От данните по делото се вижда, че се е създала обстановка, при която е можело да бъдат засегнати отрицателно честта, достойнството и доброто име на И.И. Изказани са били твърденията за него, които, сами по себе си разпространени, а също като основания на решението на НС, имат неблагоприятно отражение върху личната му репутация. Но освен в този общ (морален) план, твърденията могат да се окажат предпоставка за търсене от него на по-сериозна отговорност за правонарушение. Показателно е, че сам И.И. в становището си до КС, за разлика от подателите на искането, признава компетентността на КС да решава случая и изтъква съвсем други основания за противоконституционност на оспорения акт. Те са изцяло лични. Той заявява по-специално, че за него е важно не толкова дали е освободен от заеманата длъжност, а защо и как е освободен. Той, вижда се, се чувства засегнат от изтъкнатите срещу него твърдения, които са били приети като основания на акта, и от начина, по който е протекла процедурата по освобождаването му – обвиняват го в сериозни нарушения, обсъждат действията му публично, но от мнението му не се интересуват.

За отбелязване е, че решението в този му пункт не е лишено от известна непоследователност. Признава се, че освобождаването на конкретна личност от определена длъжност, вкл. и с акт на НС, има неизбежни отражения в личен план, но се заявява, че тези последици не са равнозначни на засягане на права. Изглежда се приема, че последиците са само морални. Забравя се за опасността да се пренебрегнат правно защитените блага и ценности (законни интереси) на личността, за които се спомена вече. Приема се, че за титуляра ѝ (главния директор на БТА) публичната функция носи и последици, подобни на трудовите отношения по Кодекса на труда, но тази мимоходна мисъл се изоставя, за да се следва разбирането за "изцяло публичноправния характер" на породеното от акта на НС правоотношение. Какви се все пак тези последици, подобни на трудовите правоотношения? Значи актът на НС има и такъв страничен правен ефект. Защо да не може да има и други? (В хода на лутанията около освобождаването на И.И. той първоначално е бил освободен със заповед на министър–председателя от 3 юни 1993 г., в която е записано: "На лицето да се изплатят полагащите се обезщетения по Кодекса на труда". Пита се: Няма ли решението на НС като акт на администрацията, наред с другото – и основното, – и чисто трудовоправни последици!)

2. Мотивите са пронизани от разбирането, че в целия процес по освобождаването на главния директор на БТА отсъства правният му интерес от упражняване на правото на защита. Актът, който се оспорва, бил разположен изцяло в публичноправната сфера и не навлизал в частната сфера. При това положение правото на защита би било право "само за себе си", или, както някои средства за осведомяване представиха становището на съда, би било "самоцелно".

Първо. Интересът на главния директор на БТА от упражняване на правото на защита е възникнал още с внасянето в НС на проекто–решението за освобождаването му, от мотивите на което се вижда, че неговите права се засягат, или ще се засегнат неблагоприятно. Ако И.И. не е имал интерес, защо КС му признава такъв интерес и го конституира като "заинтересувана" страна по делото? Тук се очертава твърде слабо място в решението на съда! Ако приемем логиката на мотивите на съда, според която правото на защита не е имало място в процеса на вземане на решението за освобождаване и, допуснато да се упражни, би било само за себе си, самоцелно, безпредметно, ще трябва да приемем също, че и в конституционния съдебен процес няма личен интерес във от публичния интерес, няма място и правото на защита. Защо КС проверява

конституционността на решението на НС като публичноправен акт. Това, че отношението е публичноправно, остава меродавно и за производството пред КС. Защо тогава КС приема, че при вземане на решението И.И. не е могъл да бъде заинтересувана страна, а в конституционното съдопроизводство той вече е такава със своето право на защита? Любопитно е, че конституиран като страна в производството пред КС, освободеният бивш главен директор на БТА представя становище, с което съдът твърде обстойно се занимава, като му посвещава повече от половината от текста на своя акт. И по един пункт от което петима съдии застават на особено мнение...

Второ. Вярно е, че правото на защита по чл. 56 (и чл. 32, ал. 1) не се осъществява само за себе си в смисъл, че то е средство за защита на някакво друго право или на някакъв законен интерес. Че не се "осъществява" само за себе си е вярно, но че "съществува", че е "на разположение" на даден субект само за себе си е също вярно. В определена (не във всяка!) ситуация гражданинът разполага с него a priori. То е априорно, самоцелно поне що се отнася до един минимум – уведомяването. Гражданинът след това сам ще прецени, дали се засягат негови лични права и законни интереси, за да предприеме стъпки в своя защита. Признаването на това право (и на други права) за формални и априорни в определен аспект е начин за раздяла със старото мислене относно правата на човека и гражданина.

3. НС, твърди съдът в мотивите си, е компетентният орган за вземане на решението, то е упражнило своето правомощие, което "не е в зависимост от други условия, предвидени в Конституцията или в закон". То е изразило суверенна воля. "Да се упражни защита срещу тази воля, означава тя да бъде отблъсната, да ѝ се попречи да се изяви". Но в случая това не може да стане, тъй като волята "се е зародила у самия орган (НС – Н.Н.), неин източник не е външен субект". Този подход към правото на защита го обезсмисля. А и не може да се приеме за верен по същество.

Първо. Не е вярно, че НС в случая не е било обвързано от каквито и да е условия. То е било обвързано от правото на защита. Упражняването на правомощието не трябва да се съпровожда с накърняване или застрашаване на лични права. Принципът е: публичната власт не може да се упражнява недемократично. Макар и носител на публична функция, ръководителят на националната институция не губи личните си права. Тяхната закрила дори се оказва в някои случаи засилена. Стоящият над длъжностното лице властен орган може да упражнява компетентността си, само зачитайки личните му права и законните му интереси.

Правилно се отбелязва в мотивите, че липсата на правила за "надлежен процес" не е пречка НС да приеме такива. Когато се е развивал "процес" за снемане на имунитета на народен представител, НС винаги е спазвало неписаното правило да чуе и неговите защитни съображения. Не е по-различно положението и в случаите, когато НС се произнася върху действията на граждани, които не са народни представители, и взема решения, които имат за тях важно правно, политическо и морално значение. Що се отнася до това, че процедурните правила за приемане на решенията на НС не предвиждат участие на външни лица, може да се отбележи следното. Процедурата не изключва такава участие. Член 80 от Конституцията предвижда хипотеза, при която длъжностни лица и граждани могат да бъдат задължени да се явят пред парламентарните комисии. Ще бъде некоректно спрямо духа на Конституцията да приемем, че тя предвижда задължение за явяване, но изключва възможност за явяване с оглед на реализиране на някакво право на гражданите. Правилникът за организацията и дейността на НС предвижда възможност за приемане на вътрешни правила на постоянните комисии, които да уреждат взаимоотношения с трети лица (експерти и други) (чл. 20, ал. 2). Практиката познава изслушване на "външни" лица и в комисииите, и в пленума на НС

(директор на Агенцията за чуждестранна помощ, директор на Националната следствена служба).

Второ. Защитата (и правото на защита) се упражнява не срещу формирана, а срещу формираща се воля. Тя има за цел не да "отблъсне" тази воля, а да повлияе върху нейното съдържание, не "да ѝ се попречи да се изяви", а да се направи така, че тя да се изяви с определено, повече или по-малко благоприятно за носителя на правото на защита съдържание. "И основателното възражение не може да замести основанията, върху които разглежданият публичноправен акт се гради", се твърди в мотивите. Но възраженията в рамките на защитата имат смисъла си не като актът е приет, а преди това. Те трябва да окажат въздействие върху този, който избира основанията на акта. Да се приеме, че отнапред се знае какво ще реши оправомощеният орган и какви ще са окончателно приетите основания на решението му, поради което и защитата не би променила нищо, значи тя (и правото на защита) априорно да се обявят за безпредметни.

Трето. Волята на органа (негов субстрат са хора, човешки личности) се заражда у самия него, но това не е резултат на самозараждане ! Тя се заражда поради обстоятелства, стоящи въвн от субекта. Тяхното възприемане и оценяване по определен начин води до формиране на воля и като неин резултат и израз – до акта на органа. Защитата има мястото си в този процес на формиране на волята. Тя трябва да установи благоприятните за даденото лице обстоятелства или благоприятните за него оценки на обстоятелствата, които ще детерминират волята на решаващия орган. По този начин тя съдейства и за обосноваването на правните актове.

4. Някои, за да мотивират тезата си, че чл. 56 не дава никакви права на И.И. при освобождаването му от НС от длъжността главен директор на БТА, противопоставят следното възражение: Какво би се получило, ако всеки служител от държавната администрация (например, заместник-министър), заварен от ново правителство и освободен поради смяна на правителствения екип, започне да иска да бъде изслушван и пр.? Смяната се прави "в интерес на службата" и никаква защита не се полага.

Очевидни са различията обаче между посочения пример и казуса, който ни занимава. Съвършено правилно в мотивите на решението на КС се правят уговорки в смисъл, че главният директор на БТА не е със статус на обикновен държавен служител. Правилно се казва, че § 6 от пеходните и заключителните разпоредби на Конституцията е равнозначен на първата част на чл. 84, т. 8 от Конституцията, което ще рече, че в случаи като дадения НС влиза в отношение (по избиране, освобождаване и пр.) с ръководители на централни държавни институции (някои от които със статут на "национални институции"). Това са държавни служители-ръководители, шефове на институцията (ведомството). Те самите оглавяват екип. Ако говорим за главния директор на БТА, той не е държавен служител по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията. Спрямо него не може да се упражнява дисциплинарна отговорност. Самият той не е подчинен на изпълнителната власт и др. Той отговаря за националната институция пряко пред парламента – единствено възможно място, където може да направи предложения, да даде обяснения и пр. Друго е положението на някои от служителите в правителствената администрация, които постъпват на служба при условието, че при евентуална смяна на правителствения екип могат да бъдат освободени. Правото на защита, както посочихме, може да се реализира по различен начин в съответствие с различните уредби в различните правни отрасли. Най-разпространена е юрисдикционната защита. Но тя не е единствената и правото по чл. 56 от Конституцията не се изчерпва с правото на съдебна защита.

* * *

С особеното си мнение изразявам убеждението, че Народното събрание, щом е натоварено да избира и освобождава ръководители на национални институции и на други

ведомства – една дейност поначало неприсъща на парламента – трябва да го прави по правилата на демокрацията, в рамките на процедура не по-малко демократична от съдебната процедура.

Особено мнение на съдията Пенчо Пенев

[...]

В хода на делото се повдигна още един изключително важен въпрос: като не е изслушан главният директор на БТА, не е ли нарушено конституционното му право на защита? Вън от съмнение е, че конституционно право на всеки гражданин е да се защити, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси, както и когато е извършено посегателство върху неговите чест, достойнство и добро име (чл.56 и чл.32, ал.1 от Конституцията).

Не възприемам тезата, застъпена в решението, че в случая посочените текстове от Конституцията не биха могли да намерят приложение. На първо място, принципът, залегнал в чл.56, е универсален. Щом възникне заплаха за определен законен интерес, това поражда конституционното право за осъществяване на съответна защита. Защитата е гарантираната от Конституцията и законите възможност да се посочат факти и доказателства, както и да се наведат аргументи и правни доводи в полза на засегнатата личност. Не е казано къде и по какъв начин точно се осъществява тази защита. Разбира се, най-ефективна е съдебната процедура, но ако такава не е предвидена, това не означава, че защитата не може да се осъществи по друг начин. В конкретния случай това би могло да стане чрез даване на възможност главният директор на БТА да бъде изслушан от парламента или от Постоянната комисия по радио и телевизия. Трудно може да се отстоява тезата, че правото на защита може да се осъществява изборително в зависимост от субекта и конкретните обстоятелства. Не мога да приема застъпеното в решението становище, че публичноправният акт на решението за отстраняване от длъжност на главния директор на БТА не засягал личната му сфера (вж. с.16 от решението) и че упражняването на правото на защита означавало да бъде отблъсната и да не може да се прояви публично суверенната воля на оправомощения орган, в случая Народното събрание (пак там).

Първото не може да бъде споделено, защото засягането на лични права и интереси в случая е очевидно (професионална репутация, трудовоправни интереси). Не би било коректно именно от гледна точка на Конституцията да се делят и степенуват, а още по-малко да се противопоставят евентуалните последици от едно решение на Народното събрание на публичноправни и на такива, засягащи личната сфера.

Второто не може да бъде споделено, защото защитата на личните права и интереси не влиза в противоречие със защитата на публичноправния интерес. Напротив, осъществяването на защитата на личния интерес се вмести в контекста на подробното проучване и съобразяване на всички факти и аргументи, за да се вземе най-правилно решение, което ще гарантира максимално добре защитата и на публичноправния интерес. Универсалността на нормата на чл.56 от Конституцията не допуска изключения, вкл. за осигуряване на публичноправни приоритети. Самата ценностна система, върху която е изградена правовата държава, и действащата сега Конституция не допускат това. В заключение, на осъществяването на правото на защита в случая трябва да се гледа като на елемент от осъществяване на една демократична парламентарна процедура. Това е и пресечната точка на двете конституционни изисквания, които в случая не са спазени – необходимостта от осъществяването на такава процедура и реализиране на предвиденото в чл.56 от Конституцията право на защита.

Щом възникне заплаха за определен законен интерес, се поражда и конституционното право на съответна защита, гарантирана на гражданите с чл. 56 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията може да действа и самостоятелно като последна защитна възможност, щом други не са предвидени. Правото на защита по този текст може да има различни проявни форми, в това число и обяснения и изслушване на гражданите, чиито права и законни интереси са застрашени от различни държавни органи и институции.

Делото е образувано по искане на: 50 народни представители от XXXVIII Народно събрание

Иска се: установяване на противоконституционност на решението на Народното събрание за освобождаване на генералния директор на БТА и избиране нов.

Мотиви:

Според § 6 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията правната уредба на БТА трябва да стане със закон, като дотогава Народното събрание следва да осъществява правомощията, които Великото народно събрание има по отношение на този национален институт. От тази конституционна разпоредба произтича и правото на Народното събрание временно, до приемането на съответен закон, да избира и освобождава генералния директор на БТА. (Такъв закон все още не е приет въпреки изискването на § 3, ал. 3 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията това да стане в тригодишен срок от приемането ѝ. Материята е уредена с Решение на Народното събрание за приемане на статута на БТА – ДВ, бр. 56 от 1994 г.)

Решението на Народното събрание за освобождаване на генералния директор на БТА е публичноправен акт, който дава неизбежни отражения и в личностен план (чест, достойнство, добро име, трудовоправни последици).

Щом възникне заплаха за определен законен интерес, се поражда и конституционното право на съответна защита, гарантирана на гражданите с чл. 56 от Конституцията. Правото на защита по чл. 56 от Конституцията има всеобщ, универсален характер. Като основно право на гражданите то е неотменимо – чл. 57, ал. 1 от основния закон. Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията може да действа и самостоятелно като последна защитна възможност, щом други не са предвидени. Правото на защита по този текст може да има различни проявни форми, в това число и обяснения и изслушване на гражданите, чиито права и законни интереси са застрашени от различни държавни органи и институции. Това се приема и в Решение №3 по конституционно дело №1 от 1994 г.

При освобождаването на Милен Вълков като генерален директор на БТА липсва нарушение на чл. 56 от Конституцията. Това е така, тъй като на заседание на 9 юли 1997 г. Комисията по културата и медиите на Народното събрание му е дала възможност да изрази становище и представи доводи и доказателства в своя защита, което е сторил. Постоянните комисии на Народното събрание подпомагат дейността на същото, упражняват от негово име парламентарен контрол, извършват проучвания и анкети, канят длъжностни лица и граждани да им предоставят необходимите сведения и документи – чл. 79, ал. 2 и 3 и чл. 80 от Конституцията. С оглед на изложеното не може да се приеме, че недопускането на Милен Вълков в пленарната зала на Народното

³⁵обн. ДВ, бр. 100 от 1997 г.

събрание води до нарушаване на Конституцията. Конституционното му право на защита е осъществено и по отношение на самото решение на парламента като акт от естество да засегне законните му права и интереси. То е реализирано чрез сезиране на Конституционния съд от 50 народни представители, поискали неговата отмяна, както и чрез конституирането му като заинтересувана страна по образуваното конституционно дело. Що се касае до това, дали той е освободен от поста генерален директор на БТА, целесъобразно или не, правилно или не, то този въпрос е изцяло предоставен на преценка на Народното събрание до приемането на закон за БТА.

Обстоятелството, че освобождаването на генералния директор на БТА и избирането на нов генерален директор е извършено с едно решение и едно гласуване, не води до нарушаване на чл. 67, ал. 2 от Конституцията. По отношение на решенията на Народното събрание няма конституционни разпоредби, които да определят специален ред за тяхното гласуване и приемане. Те могат да бъдат взети така, както Народното събрание прецени – Решение №12 по конституционно дело №19 от 1992 г. (В пленарната зала никой от народните представители не е предложил въпросното решение да бъде гласувано по друг начин и то е прието според тяхната съвест и убеждение.)

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на групата от 50 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване на противоконституционност на решението на Народното събрание от 11 юли 1997 г. (ДВ, бр. 56 от 1997 г.) за освобождаване на Милен Атанасов Вълков като генерален директор на Българската телеграфна агенция и избиране на Панайот Владимиров Денев за генерален директор на Българската телеграфна агенция.

ПРИЛОЖЕНИЯ

СПИСЪК С РЕШЕНИЯТА В СБОРНИКА

1. РЕШЕНИЕ №3/1994 г. по к.д. №1/1994 г. – тълкуване на Закона за Висшия съдебен съвет
2. РЕШЕНИЕ №21/1995 г. по к.д. №18/1995 г. – тълкуване на чл. 120, ал.2 от Конституцията
3. РЕШЕНИЕ №14/2014 г. по к.д. №12/2014 г. – тълкуване на чл. 120, ал.2 от Конституцията
4. РЕШЕНИЕ №2/2023 г. по к.д. №1/2022 г. - задължително тълкуване на чл.4, ал.1, чл. 119, ал.2, чл. 120, ал.1 и чл. 125 от Конституцията
5. РЕШЕНИЕ №20/1995 г. по к.д. №24/1995 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за възстановяване собствеността на одържавени недвижими имоти
6. РЕШЕНИЕ №5/1997 г. по к.д. №25/1996 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за административното производство (отм.)
7. РЕШЕНИЕ №9/1998 г. по к.д. №6/1998 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Наказателнопроцесуалния кодекс (отм.)
8. РЕШЕНИЕ №11/1998 г. по к.д. №10/1998 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Кодекса на труда
9. РЕШЕНИЕ №2/2000 по к.д. №2/2000 г. - контрол за конституционност на разпоредби от Данъчно–процесуалния кодекс
10. РЕШЕНИЕ №4/2001 г. по к.д. №15/2000 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за чужденците в Република България
11. РЕШЕНИЕ №14/2001 г. по к.д. №7/2001 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за достъп до документи на бившата Държавна сигурност (отм.)
12. РЕШЕНИЕ №4/2007 г. по к.д. №10/2006 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за енергетиката
13. РЕШЕНИЕ №5/2007 г. по к.д. №11/2006 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Административнопроцесуалния кодекс
14. РЕШЕНИЕ №11/2007 г. по к.д. №6/2007 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за енергетиката
15. РЕШЕНИЕ №1/2008 г. по к.д. №10/2007 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за данък върху добавената стойност
16. РЕШЕНИЕ №6/2010 г. по к.д. №16/2009 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за данък върху добавената стойност
17. РЕШЕНИЕ №10/2010 г. по к.д. №10/2010 г.- контрол за конституционност на разпоредби от Наказателнопроцесуалния кодекс
18. РЕШЕНИЕ №1/2012 г. по к.д. №10/2011 г. - контрол за конституционност на разпоредби от Закона за движение по пътищата
19. РЕШЕНИЕ №4/2012 г. по к.д. №14/2011 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия
20. РЕШЕНИЕ №13/2012 г. по к.д. №6/2012 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (отм.)

21. РЕШЕНИЕ №6/2013 г. по к.д. №5/2013 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост
22. РЕШЕНИЕ №11/2016 г. по к.д. №7/2016 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните
23. РЕШЕНИЕ №10/2017 г. по к.д. №10/2016 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за Комисията за финансов надзор
24. РЕШЕНИЕ № 14/2018 г. по к.д. № 12/2017 г.
– контрол за конституционност на разпоредби от Наказателнопроцесуалния кодекс
25. РЕШЕНИЕ №5/2019 г. по к.д. №12/2018 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Административнопроцесуалния кодекс
26. РЕШЕНИЕ №13/2020 г. по к.д. №5/2020 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за местното самоуправление и местната администрация
27. РЕШЕНИЕ №14/2020 г. по к.д. №2/2020 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Закона за устройство на територията
28. РЕШЕНИЕ №13/2021 г. по к.д. №12/2021 г. – контрол за конституционност на разпоредби от Наказателнопроцесуалния кодекс
29. РЕШЕНИЕ №14/2022 г. по к.д. №14/2022 - установяване на противоконституционност на разпоредбата чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето
30. РЕШЕНИЕ №2/2024 г. по к.д. №8/2023 г. - Установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата
31. РЕШЕНИЕ №15/1993 г. по к.д. №17/1993 г. – контрол за конституционност на решение на Народното събрание
32. РЕШЕНИЕ №14/1997 г. по к.д. №11/1997 г. – контрол за конституционност на решение на Народното събрание
33. РЕШЕНИЕ №6/2025 г. по к.д. №28/2024 г. - Установяване на противоконституционност на чл. 120, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване
34. РЕШЕНИЕ №4/2025 г. по к.д. №29/2025 г. - Установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 189з от Закона за движението по пътищата в частта ѝ за неприложимост на чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания
35. РЕШЕНИЕ №12/2025 г. по к.д. №7/2025 г. – контрол за конституционност на чл. 79б, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания

ПОКАЗАЛЕЦ НА РАЗПОРЕДБИ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ

Административнопроцесуален кодекс

[Решение №5/2007 г.](#)

[Решение №5/2019 г.](#)

Данъчно–процесуален кодекс (отм.)

[Решение №2/2000 г.](#)

Закон за административните нарушения и наказания

[Решение №12/2015 г.](#)

Закон за административното производство (отм.)

[Решение №5/1997 г.](#)

Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните

[Решение №11/2016 г.](#)

Закон за Висшия съдебен съвет (отм.)

[Решение №3/1994 г.](#)

Закон за възстановяване собствеността на одържавени недвижими имоти

[Решение №20/1995 г.](#)

Закон за движение по пътищата

[Решение №1/2012 г.](#)

[Решение №4/2025 г.](#)

Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност (отм.)

[Решение №14/2001 г.](#)

Закон за достъп и разкриване на документите и за обявяване принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия

[Решение №4/2012 г.](#)

Закон за данък върху добавената стойност

[Решение №1/2008 г.](#)

[Решение №6/2010 г.](#)

Закон за държавната собственост

[Решение №6/2013 г.](#)

Закон за енергетиката

[Решение №4/2007 г.](#)

[Решение №11/2007 г.](#)

Закон за здравето

[Решение №14/ 2022 г.](#)

Закон за Комисията за финансов надзор

[Решение №10/2017 г.](#)

Закон за местното самоуправление и местната администрация

[Решение №13/2020 г.](#)

Закон за общинската собственост

[Решение №6/2013 г.](#)

Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (отм.)

[Решение №13/2012 г.](#)

Закон за сметната палата

[Решение №2/2024 г.](#)

Закон за устройство на територията

[Решение №14/2020 г.](#)

Закон за чужденците в Република България

[Решение №4/2001 г.](#)

Кодекс за социално осигуряване

[Решение №6/2025 г.](#)

Кодекс на труда

[Решение №11/1998 г.](#)

Наказателно–процесуален кодекс (отм.)

[Решение №9/1998 г.](#)

Наказателно–процесуален кодекс

[Решение №10/2010 г.](#)

[Решение №14/2018 г.](#)

[Решение №13/2021 г.](#)

Указ №9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт (отм.)

[Решение №5/1997 г.](#)

ОБСЪЖДАНИ МЕЖДУНАРОДНИ АКТОВЕ

Всеобща декларация за правата на човека

[Решение №11 от 1998 г.](#)

[Решение №9 от 1998 г.](#)

Договор за Европейския съюз

[Решение №14 от 2014 г.](#)

Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи

[Решение №5 от 1997 г.](#)

[Решение №10 от 2010 г.](#)

[Решение №1 от 2012 г.](#)

[Решение №13 от 2012 г.](#)

[Решение №6 от 2013 г.](#)

[Решение №14 от 2018 г.](#)

[Решение №5 от 2019 г.](#)

[Решение №13 от 2021 г.](#)

[Решение №14 от 2022 г.](#)

Конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси между държавите – членки на Европейския съюз

[Решение №14 от 2014 г.](#)

Конвенция за престъпления в кибернетичното пространство

[Решение №14 от 2014 г.](#)

Конвенция №111 от 1958 г. относно дискриминацията в областта на труда и професиите

[Решение №11 от 1998 г.](#)

Международен пакт за гражданските и политически права

[Решение №14 от 2014 г.](#)

[Решение №10 от 2010 г.](#)

[Решение №13 от 2021 г.](#)

Харта на основните права на Европейския съюз

[Решение №14 от 2014 г.](#)

[Решение №14 от 2022 г.](#)

ПРЕДМЕТЕН ПОКАЗАЛЕЦ

Адвокатска защита

[Решение №9/1998 г.](#)

[Решение №14/2018 г.](#)

[Решение №10/2010 г.](#)

[Решение №6/2025 г.](#)

Административен акт (обжалване)

[Решение №3/1994 г.](#)

[Решение №21/1995 г.](#)

[Решение №5/1997 г.](#)

[Решение №11/1998 г.](#)

[Решение №2/2000 г.](#)

[Решение №4/2001 г.](#)

[Решение №1/2012 г.](#)

[Решение №14/2014 г.](#)

[Решение №14/2020 г.](#)

[Решение №5/2019 г.](#)

Видеоконферентна връзка

[Решение №13/2021 г.](#)

Висш съдебен Съвет (решения)

[Решение №3/1994 г.](#)

Възражения за допуснати процесуални нарушения

[Решение №14/2018 г.](#)

Глоба (размер)

[Решение №1/2012 г.](#)

Давност (погасяване на правата на държавата)

[Решение №13/2012 г.](#)

Данъчен акт и ревизия

[Решение №2/2000 г.](#)

Данъчно освободено лице

[Решение №6/2010 г.](#)

Дисциплинарно наказание (уволнение)

[Решение №5/1997 г.](#)

[Решение №11/1998 г.](#)

Документ (невярно съдържание)

[Решение №2/2000 г.](#)

Държавни служители (защита при уволнение)

[Решение №5/1997 г.](#)

[Решение №11/1998 г.](#)

Защита на потребителите

[Решение №4/2007 г.](#)

[Решение №11/2007 г.](#)

Избор на член на комисия

[Решение №10/2017 г.](#)

Извънредно положение

[Решение №14/ 2022 г.](#)

Съдии, прокурори, следователи (съдебна защита)

[Решение №3/1994 г.](#)

Пълномощия (предсрочно прекратяване)

[Решение №13/2020 г.](#)

Наказателно постановление
[Решение №12/2025 г.](#)

Несъвместимост
[Решение №13/2020 г.](#)

Обезпечителна мярка (отмяна)
[Решение №2/2000 г.](#)

Освобождаване от длъжност
[Решение №15/1993 г.](#)
[Решение №14/1997 г.](#)

Опорочаване на актове
[Решение №10/2017 г.](#)

Подсъдност
[Решение №5/2019 г.](#)
[Решение №2/2023 г.](#)

Права на обвиняемо лице
[Решение №4/2025 г.](#)

Правомощия на Сметната палата
[Решение №2/2024 г.](#)

Право на личен живот, достойнство
[Решение №14/2001 г.](#)
[Решение №4/2012 г.](#)

Право на информация
[Решение №14/2001 г.](#)

Право на лична свобода и неприкосновеност
[Решение №11/2016 г.](#)

Право на обжалване
[Решение №5/2007 г.](#)

Право на собственост
[Решение №20/1995 г.](#)

Право на труд
[Решение №3/1994 г.](#)
[Решение №5/1997 г.](#)

Предявяване на разследване
[Решение №14/2018 г.](#)

Призоваване (чрез Държавен вестник)
[Решение №6/2013 г.](#)

Принудително изпълнение (спиране)
[Решение №2/2000 г.](#)

Принудителни административни мерки
[Решение №4/2001 г.](#)
[Решение №12/2025 г.](#)

Принцип на пропорционалност
[Решение №4/2001 г.](#)
[Решение №10/2010 г.](#)
[Решение №13/2012 г.](#)
[Решение №14/2014 г.](#)
[Решение №10/2017 г.](#)
[Решение №5/2019 г.](#)
[Решение №13/2021 г.](#)

Публично задължение (обжалване на размера)

[Решение №2/2000 г.](#)

Пълномощия (предсрочно прекратяване)

[Решение №13/2020 г.](#)

Равенство на всички граждани пред закона

[Решение №20/1995 г.](#)

Разноски по делото

[Решение №5/2007 г.](#)

Разпоредително заседание

[Решение №14/2018 г.](#)

Решение на Народното събрание

[Решение №15/1993 г.](#)

[Решение №14/1997 г.](#)

Свободна професия (облагане с данък)

[Решение №1/2008 г.](#)

Срок (временно настаняване на малолетни и непълнолетни)

[Решение №11/2016 г.](#)

Срок (искане за възстановяване)

[Решение №2/2000 г.](#)

Такси (увеличаване на размера)

[Решение №5/2019 г.](#)

Тежест на доказване

[Решение №11/2007 г.](#)

Устройствен план на територията

[Решение №14/2020 г.](#)

КОНТРОЛ ЗА КОНСТИТУЦИОННОСТ

Не противоречат на Конституцията

1. [Решение №15/1993 г.](#) относно освобождаването на главния директор на Българската телеграфна агенция
2. [Решение №14/1997 г.](#) относно освобождаването на главния директор на Българската телеграфна агенция
3. [Решение №14/2001 г.](#) относно Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност
4. [Решение №5/2007 г.](#) относно задължението на жалбоподателя да заплати разноските по делото, когато съдът приеме, че оспореният административен акт е законосъобразен
5. [Решение №11/2007 г.](#) относно изменение в Закона за енергетиката, с което се прехвърля върху потребителите тежестта на доказване
6. [Решение №1/2008 г.](#) относно облагането с ДДС на свободно упражняващите професия
7. [Решение №6/2010 г.](#) относно облагането с ДДС на адвокатите, извършващи процесуално представителство
8. [Решение №10/2010 г.](#) относно въвеждането в НПК на института на „резервния защитник“
9. [Решение №4/2012 г.](#) относно обявяването на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия
10. [Решение №11/2016 г.](#) относно реда и сроковете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни в специализирани домове
11. [Решение №13/2020 г.](#) относно предсрочното прекратяване на мандат на кмет поради несъвместимост
12. [Решение №2/2024 г.](#) относно Закона за Сметната палата
13. [Решение №12/2025 г.](#) относно ограничаване възможността да се обжалва наказателно постановление

Частично противоречат на Конституцията

1. [Решение №5/1997 г.](#) относно установяването на изключения от съдебния ред за обжалване на административните актове
2. [Решение №11/1998 г.](#) относно правото на съдебна защита при освобождаването от длъжност на държавни служители
3. [Решение №2/2000 г.](#) относно някои изменения в Данъчно–процесуалния кодекс
4. [Решение №14/2018 г.](#) относно резервния защитник
5. [Решение №5/2019 г.](#) относно смяната на подсъдност по АПК

Противоречат на Конституцията

1. [Решение №20/1995 г.](#) относно Закона за възстановяване собствеността на одържавени недвижими имоти
2. [Решение №9/1998 г.](#) относно адвокатската защита в наказателния процес
3. [Решение №1/2012 г.](#) относно обжалването на електронните фишове в Закона за движение по пътищата
4. [Решение №6/2013 г.](#) относно информирането за вече приключилата процедура по отчуждаването с публикация в „Държавен вестник“ по Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост
5. [Решение №10/2017 г.](#) относно Закона за Комисията за финансов надзор

6. [Решение №13/2021 г.](#) относно използването на видеоконферентна връзка при вземане на мярка „задържане под стража“
7. [Решение №14/2020 г.](#) относно обжалването на общите устройствени планове
8. [Решение №14/2022 г.](#) относно Закона за здравето
9. [Решение №6/2025 г.](#) относно Кодекса за социално осигуряване
10. [Решение №4/2025 г.](#) относно Закона за движение по пътищата

Отхвърлено искане поради липса на мнозинство

1. [Решение №4/2001 г.](#) относно мерки за административна принуда в Закона за чужденците в България
2. [Решение №4/2007 г.](#) относно изменение в Закона за енергетиката, с които се създава привилегия при събиране на вземания на топлопреносните предприятия
3. [Решение №5/2019 г.](#) относно смяната на подсъдност по АПК

ПОКАЗАЛЕЦ ПО ВНОСИТЕЛИ

По инициатива на народните представители

1. [Решение №15 от 1993 г.](#) относно освобождаването на главния директор на Българската телеграфна агенция
2. [Решение №3 от 1994 г.](#) относно правото на защита на българските магистрати
3. [Решение №20 от 1995 г.](#) относно Закона за възстановяване собствеността на одържавени недвижими имоти
4. [Решение №14 от 1997 г.](#) относно освобождаването на главния директор на Българската телеграфна агенция
5. [Решение №2 от 2000 г.](#) относно някои изменения в Данъчно–процесуалния кодекс
6. [Решение №4 от 2001 г.](#) относно мерки за административна принуда в Закона за чужденците в България
7. [Решение №14 от 2001 г.](#) относно Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност
8. [Решение №1 от 2008 г.](#) относно облагането с ДДС на свободно упражняващите професия
9. [Решение №10 от 2010 г.](#) относно въвеждането в НПК на института на „резервния защитник“
10. [Решение №10 от 2017 г.](#) относно Закона за Комисията за финансов надзор
11. [Решение №5 от 2019 г.](#) относно смяната на подсъдност по АПК

По инициатива на президента

1. [Решение №5 от 1997 г.](#) относно установяването на изключения от съдебния ред за обжалване на административните актове
2. [Решение №6 от 2010 г.](#) относно облагането с ДДС на адвокатите, извършващи процесуално представителство
3. [Решение №10 от 2010 г.](#) относно въвеждането в НПК на института на „резервния защитник“
4. [Решение №5 от 2019 г.](#) относно смяната на подсъдност по АПК

По инициатива на Върховния административен съд.

1. [Решение №4 от 2012 г.](#) относно обявяването на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия
2. [Решение №11 от 2016 г.](#) относно реда и сроковете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни в специализирани домове
3. [Решение №13 от 2020 г.](#) относно предсрочното прекратяване на мандат на кмет поради несъвместимост
4. [Решение №2 от 2023 г.](#) по инициатива на Пленума на ВАС относно конституционността на принципите на административното правораздаване и правата държава
5. [Решение №2 от 2024 г.](#) относно правомощията на Сметната палата

По инициатива на главния прокурор

1. [Решение №21 от 1995 г.](#) относно обжалването на административните актове
2. [Решение №9 от 1998 г.](#) относно адвокатската защита в наказателния процес

3. [Решение №11 от 1998 г.](#) относно правото на съдебна защита при освобождаването от длъжност на държавни служители

По инициатива на омбудсман

1. [Решение №4 от 2007 г.](#) относно изменение в Закона за енергетиката, с които се създава привилегия при събиране на вземания на топлопреносните предприятия
2. [Решение №5 от 2007 г.](#) относно задължението на жалбоподателя да заплати разноските по делото, когато съдът приеме, че оспореният административен акт е законосъобразен
3. [Решение №11 от 2007 г.](#) относно изменение в Закона за енергетиката, с което се прехвърля върху потребителите тежестта на доказване
4. [Решение №1 от 2012 г.](#) относно въвеждането на обжалването на електронните фишове в Закона за движение по пътищата
5. [Решение №6 от 2013 г.](#) относно информирането за вече приключилата процедура по отчуждаването с публикация в „Държавен вестник“ по Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост
6. [Решение №5 от 2019 г.](#) относно смяната на подсъдност по АПК
7. [Решение №13 от 2021 г.](#) относно използването на видеоконферентна връзка при вземане на мярка „задържане под стража“
8. [Решение №14 от 2022 г.](#) относно извънредното положение

По инициатива на Висш адвокатски съвет

1. [Решение №14 от 2018 г.](#) относно резервния защитник
2. [Решение №14 от 2020 г.](#) относно обжалването на общите устройствени планове
3. [Решение №6 от 2025 г.](#) относно липсата на право на платено адвокатско възнаграждение при административно обжалване

По инициатива на съдилища (чл. 150, ал. 2 от КРБ)

1. [Решение №12/2025 г.](#) относно ограничаване възможността да се обжалва наказателно постановление
2. [Решение №4/2025 г.](#) относно противоконституционност на генерализирана забрана за прилагане института на маловажен случай при пътни нарушения по ЗДвП