



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 5

София, 19 април 2019 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Георги Ангелов	Таня Райковска
Анастас Анастасов	Надежда Джелепова
Гроздан Илиев	Павлина Панова
Мариана Карагьозова-Финкова	Атанас Семов
Константин Пенчев	Красимир Влахов
Филип Димитров	

при участието на секретар-протоколита Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 19 април 2019 г. конституционно дело № 12/2018 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

Производството е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4, предложение второ от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционният съд е сезиран с искане от президента на Република България, по което е образувано к. д. № 12/2018 г., с искане от 53-ма народни представители от 44-тото Народно събрание, по което е образувано к. д. № 13/2018 г. и с искане от омбудсмана на Република България, по което е образувано к. д. № 14/2018 г., за 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 (обн.,

ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.) (ЗИДАПК).

На 9 октомври 2018 г. Конституционният съд с определения по к. д. № 12/2018 г., к. д. № 13/2018 г. и к. д. № 14/2018 г. е допуснал за разглеждане по същество исканията с уточняване, че оспорените от вносителите разпоредби следва да бъдат разгледани в съответствие с константната практика на Съда, че от момента на обнародването на всеки закон за изменение и допълнение на друг закон до влизането му в сила той все още не се е инкорпорира в действащия закон, поради което през този период той може да бъде самостоятелен предмет на контрол за конституционност от Съда (Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г.; Определение от 10.07.2008 г. по к. д. № 5/2008 г.; Определение от 04.06.2009 г. по к. д. № 6/2009 г.; Определение от 29.09.2015 г. по к. д. № 6/2015 г.). В случая съгласно § 156 от преходните и заключителни разпоредби на ЗИДАПК (ПЗРЗИДАПК), законът влиза в сила от 1 януари 2019 г., поради което оспорените разпоредби са допуснати за разглеждане по същество като съответните параграфи от ЗИДАПК. Изключение прави само оспореният чл. 160, ал. 6, изр. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 105 от 29.12.2005 г., последно изм., ДВ, бр. 17 от 26.02.2019 г.) (ДОПК), създаден с § 79, т. 3 ПЗРЗИДАПК, тъй като съгласно § 156, т. 3 ПЗР ЗИД АПК, той е влязъл в сила от деня на обнародването – 18.09.2018 г.

Воден от констатациите в трите определения по допустимост Конституционният съд е приел, че има сходство в предмета на трите дела и е присъединил к. д. № 13/2018 г. и к. д. № 14/2018 г. към к. д. № 12/2018 г. за съвместно разглеждане и решаване.

Със същите определения и на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Съдът е конституирал като заинтересувани институции: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, министъра на

околната среда и водите, министъра на земеделието, храните и горите, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия съдебен съвет, омбудсмана, Висшия адвокатски съвет, Националното бюро за правна помощ, Националния осигурителен институт, Агенцията за социално подпомагане и Националната агенция по приходите.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС Съдът е поканил да предложат становища следните съсловни и неправителствени организации: Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията на прокурорите в България, Българската асоциация за Европейско право, Съюза на съдиите в България, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека, Фондацията „Български адвокати за правата на човека“, Фондацията „Програма Достъп до Информация“, Асоциацията на парковете в България, Екологичното сдружение „За Земята“ и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС Съдът е поканил да дадат писмено правно мнение следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д-р Анелия Мингова, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Дончо Хрусанов, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Мария Славова, проф. д-р Сашо Пенев, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, Благовест Пунев и Владислав Славов.

По делото са представили писмени становища и правни мнения: Народното събрание, министърът на правосъдието, министърът на околната среда и водите, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Националното бюро за правна помощ, Националният осигурителен институт, Агенцията за социално подпомагане, Асоциацията на българските административни съдии, Съюзът на съдиите в България, Фондацията „Български адвокати за правата на човека“, Фондацията „Програма Достъп до Информация“, Асоциацията на парковете в България, Екологичното сдружение „За

Земята“, Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, проф. д-р Димитър Костов и проф. д-р Дончо Хрусанов.

Оспорените разпоредби, които попадат в предмета на трите дела, са § 57, § 61, § 67, § 125, т. 3, § 130 ЗИДАПК.

Разпоредбите, оспорени от президента и народните представители, са: § 109, т. 2 и т. 3, § 111, § 114, т. 3, § 124, т. 2 ПЗРЗИДАПК.

Разпоредбите, оспорени от народните представители и омбудсмана, са: §133, т. 1, буква „а“ и т. 2 ПЗРЗИДАПК.

Предметът на к. д. № 12/2018 г. обхваща и § 28 в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и“, § 29, т. 1, § 55, § 114, т. 1, § 133, т. 1 ЗИДАПК и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК.

В предмета на к. д. № 13/2018 г. се включват още § 44, § 55, § 79, т. 4, б. „б“, § 109, т. 1, § 113, т. 5, б. „б“, § 149, ал. 2, изр. 1 в частта „в закрито заседание“ ЗИДАПК и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК.

Посочени обобщено, оспорени са следните разпоредби: § 28 в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и“, § 29, т. 1, § 44, § 55, § 57, § 61, § 67, § 79, т. 4, б. „б“, § 109, т. 1, т. 2 и т. 3, § 111, § 113, т. 5, б. „б“, § 114, т. 1 и 3, § 124, т. 2, § 125, т. 3, § 130, §133, т. 1 и т. 2, § 149, ал. 2, изр. 1 в частта „в закрито заседание“ ЗИДАПК и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, развити в исканията, в становищата на конституираните институции и поканени организации, в представените правни мнения, релевантната правна уредба и съображенията на законодателя при приемане на оспорените разпоредби, за да се произнесе, съобрази следното:

Съгласно постоянната практика на Конституционния съд, действието на един закон се състои в неговото прилагане от влизането му в

сила до момента, в който бъде отменен, а всеки един закон за изменение и допълнение на друг закон, обслужва действащия закон, има вторичен характер и след влизането му в сила престава да бъде самостоятелен, тъй като от този момент той става част от закона, който се изменя и допълва.

По горните съображения Съдът намира, че към момента на произнасяне по същество по к. д. № 12/2018 г. (ведно с присъединените към него к. д. № 13/2018 г. и к. д. № 14/2018 г.) с настоящото решение, допуснатите за разглеждане по същество параграфи от ЗИДАПК са влезли в законна сила (законът влиза в сила от 1 януари 2019 г.) и са се инкорпорирали в действащи закони, поради което следва да се разгледат по същество като съответните законови разпоредби от: Административнопроцесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 30/11.04.2006 г.; последно изм. и доп., бр. 77/18.09.2018 г.) (АПК), Закона за опазване на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г.; последно изм. и доп., бр. 83 от 09.10.2018 г.) (ЗОЗЗ), Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 79 от 04.10.2005 г.; последно изм., бр. 24 от 22.03.2019 г.) (ЗПП), Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г.; последно изм. и доп., бр. 12 от 08.02.2019 г.) (КСО), Закона за достъп до обществена информация (обн., ДВ, бр. 55 от 7.07.2000 г.; последно изм., бр. 17 от 26.02.2019 г.) (ЗДОИ), Закона за социално подпомагане (обн., ДВ, бр. 56 от 19.05.1998 г.; последно изм. и доп., бр. 24 от 22.03.2019 г.) (ЗСП), Закона за семейни помощи за деца (обн., ДВ, бр. 32 от 29.03.2002 г.; изм., бр. 24 от 22.03.2019 г.) (ЗСПД) и Закона за подземните богатства (обн., ДВ, бр. 23 от 12.03.1999 г.; последно доп., бр. 98 от 27.11.2018 г.) (ЗПБ).

Исключение прави оспореният § 111 ПЗРЗИДАПК, с който е създадена ал. 12 на чл. 99 от Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г.; последно изм., бр. 24 от 22.03.2019 г.) (ЗООС). Преди да влезе в сила (от 01.01.2019 г.) разпоредбата е изменена с § 6, т. 6 от Закона за изменени и допълнение на ЗООС (обн., ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.) (ЗИДЗООС). Досегашната ал. 12 променя номерацията си,

като става ал. 13 на чл. 99, но запазва изцяло съдържанието си. Параграф 6 ЗИДЗООС влиза в сила на 27.08.2019 г. съгласно § 49, т. 1 от преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗООС. Разпоредбата е изменена преди влизането в сила на § 111 ПЗРЗИДАПК, поради което Конституционният съд приема, че следва да разгледа по същество § 111 ПЗРЗИДАПК, тъй като същият не е влязъл в сила предвид последващото изменение, а промяната засяга единствено номерацията на оспорената разпоредба.

С оглед на гореизложеното предмет на к. д. № 12/2018 г. (ведно с присъединените към него за съвместно разглеждане и решаване к. д. № 13/2018 г. и к. д. № 14/2018 г.) са следните разпоредби: 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“ (изменен с § 28 в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и“ ЗИДАПК); чл. 133, ал. 1 и ал. 2 АПК (изменени с § 29, т. 1 ЗИДАПК); чл. 192а АПК (създаден с § 44 ЗИДАПК); чл. 217, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 АПК (изменени с § 55 ЗИДАПК); чл. 227а АПК (създаден с § 57 ЗИДАПК); чл. 235а АПК (създаден с § 61 ЗИДАПК); чл. 242а АПК (създаден с § 67); чл. 161, ал. 4 ДОПК (създаден с § 79, т. 4, б. „б“ ПЗРЗИДАПК); чл. 20а, ал. 3, изр. 2 ЗОЗЗ (изменен с § 109, т. 1 ПЗРЗИДАПК); чл. 24а, изр. 2 ЗОЗЗ (изменен с § 109, т. 2 ПЗРЗИДАПК); чл. 38, ал. 2, изр. 2 ЗОЗЗ (изменен с § 109, т. 3 ПЗРЗИДАПК); § 111 ПЗРЗИДАПК (с който е създадена разпоредбата на чл. 99, ал. 12 ЗОЗЗ – в редакцията към ДВ, бр. 77 от 2018 г.); чл. 75, ал. 9, изр. 3 ЗПБ (изменен с § 113, т. 5, б. „б“ ПЗРЗИДАПК); чл. 25, ал. 2, изр. 3 ЗПП (изменен с § 114, т. 1 ПЗРЗИДАПК); чл. 44, ал. 6, изр. 2 ЗПП (изменен с § 114, т. 3 ПЗРЗИДАПК); чл. 119 КСО в частта „с изключение на постановените по жалби срещу актовете по чл. 117, ал. 1, т. 2, буква „е“ (изменен с § 124, т. 2 ПЗРЗИДАПК); чл. 40, ал. 3 ЗДОИ (създадена с § 125, т. 3 ПЗРЗИДАПК),

чл. 13, ал. 6, изр. 2 и ал. 7, изр. 2 ЗСП (създадени с § 130 ПЗРЗИДАПК); чл. 10, ал. 6, изр. 2 ЗСПД (създадена с § 133, т. 1 ПЗРЗИДАПК); чл. 14а, ал. 1, изр. 3 ЗСПД (изменена с § 133, т. 2 ПЗРЗИДАПК); § 149, ал. 2, изр. 1 в частта „в закрито заседание“ ПЗРЗИДАПК и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК.

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

- 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“;
- Относно промяната на правилата на местна подсъдност на определени видове административни дела – чл. 133, ал. 1 и ал. 2 АПК;
- Относно въвеждането на закрити вместо открити заседания в касационното производство по административни дела – чл. 217, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 АПК и § 149, ал. 2, изр. 1 в частта „в закрито заседание“ ПЗРЗИДАПК;
- 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 (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)) ПЗРЗИДАПК;

- 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;
- Разпоредбата на чл. 192а, изречение второ АПК, която гласи: „Съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение.“.

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“

Разпоредбата е оспорена от президента на Република България. В искането са изложени съображения, че изразът „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление“ противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 84, т. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Поддържа се, че измененията относно родовата подсъдност не дават ясно и точно разпределение на компетентността между административните съдилища и Върховния административен съд като първа инстанция, с което се нарушава принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и се затруднява правото на съдебна защита, което представлява нарушение на чл. 56 от Основния закон. Сочи се, че оспорената част от разпоредбата е заимствана от диспозитива на Решение № 8/ 2018 г. по к. д. № 13/2017 г., с което е дадено задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2, предложение

първо от Конституцията. Според президента диспозитивът на едно тълкувателно решение на Конституционния съд не би могъл да замести необходимата законова уредба, приемането на която съгласно чл. 84, т. 1 от Конституцията, е в изключителната компетентност на Народното събрание. Обратното би придало на задължителното тълкуване на Конституционния съд значение, надхвърлящо неговата роля на гарант за върховенството на Конституцията и поставящо го в положението на позитивен законодател. Освен това, според вносителя, е установена хипотеза, при която актове на висшите органи на изпълнителната власт се обжалват пред административните съдилища, ако това е предвидено в закон, което е в противоречие с чл. 125, ал. 2 от Конституцията.

Постъпилите по делото становища и правни мнения относно промяната на правилата на родовата подсъдност се разделят на две групи.

Първата група, която включва становищата на Висшия адвокатски съвет, Фондацията „Български адвокати за правата на човека“, Фондацията „Програма Достъп до Информация“ и проф. д-р Дончо Хрусанов, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Втората група становища, която включва тези на Народното събрание, министъра на правосъдието, министъра на околната среда и водите, Върховния административен съд, главния прокурор, Асоциацията на българските административни съдии и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, намират искането за неоснователно.

В останалите постъпили по делото становища и правни мнения не е изразена позиция относно промяната на правилата на родовата подсъдност.

Конституционният съд съобрази следното:

Подведомствените на административните съдилища и на Върховния административен съд дела като първа инстанция се разпределят между тях чрез правилата на подсъдността.

Родовата, местната и функционалната подсъдност по административни дела е законово уредена в АПК.

Съгласно чл. 132, ал. 1 на същия на административните съдилища са подсъдни всички административни дела, с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд. Кой дела са подсъдни на ВАС като първа инстанция, е уредено в чл. 132, ал. 2, т. 1 – 4 и т. 8 АПК.

Атакуваното от президента изменение на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК законодателят е предприел с мотивите за привеждане на тази норма в съответствие с даденото задължително тълкуване от Конституционния съд на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията, направено с Решение № 8/2018 г. по к. д. № 13/2017 г. (обн., ДВ, бр. 37 от 04.05.2018 г.).

То е постановено на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и даденото с него тълкуване на конституционната норма в чл. 125, ал. 2, предложение първо във връзка с чл. 14, ал. 6 от Закона за конституционен съд (ЗКС) е задължително за всички държавни органи, юридически лица и граждани (Решение № 1/2013 г. по к. д. № 5/2012 г.). Както Съдът е имал повод да заяви в Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г., при тълкуване на конституционните разпоредби Конституционният съд има функцията да съдейства за изграждането на ясна и безпротиворечива система от норми чрез изясняване на точния им смисъл и изграждането на стройна система от нормативни актове, свързани с Конституцията, за да се предотврати използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност – обявяването на даден закон за противоконституционен. Поради това с тези решения не се възлагат задължения на законодателя по приемане на нов или изменение на съществуващ закон, но се дава задължително тълкуване на конституционна разпоредба, която заанапред следва да се прилага именно в смисъла, в който е изтълкувана, включително и от страна на законодателя. Поради това с влизането в сила на Решение № 8/2018 г. на

Конституционния съд нормата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията има следния прочит: Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министрите, „издадени при упражняване на конституционно възложените им функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление“. С атакуваното от вносителя изменение разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 пр. първо АПК придобива следното съдържание: На ВАС са подсъдни оспорванията срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление.“ Очевидно законодателят е целял постигането на съответствие между конституционната и законовата разпоредби, уреждащи компетентността на Върховния административен съд като първа инстанция. Привеждането на правилата за родовата подсъдност по АПК, в частта, засягаща компетентността на ВАС като първа инстанция по отношение на актовете на централните органи на изпълнителната власт, в съответствие с тълкувателното решение на Конституционния съд отговаря на обществените потребности и на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Основния закон). С промяната се внася яснота и предвидимост в разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК, тъй като занапред нормата ще бъде прилагана еднозначно от всички правоприлагащи органи, тъй като посочва кои актове на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, ще могат да бъдат оспорвани пред ВАС като първа инстанция. По този начин законодателят е гарантирал правото на търсещите съдебна защита пред ВАС, като е възпроизвел в законовата норма това, което Конституцията гласи ведно с посоченото тълкувателно решение на Конституционния съд. Гражданите и юридическите лица отнапред са в известност пред кой съд като първа

инстанция следва да подадат жалбата си срещу акт на висшите държавни органи.

Поради това Конституционният съд не споделя становището на вносителя, че чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК в частта „издадени при упражняването на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление“ противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

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, 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 постановления 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.

С искането си президентът атакува разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК и в частта ѝ „в случаите предвидени в закон, както и“ като твърди, че тя противоречи на чл. 125, ал. 2 от Конституцията.

Разпоредбата на чл.132, ал. 2, т. 2 АПК, освен че изрично урежда в първата си част компетентността на ВАС да разглежда като първа инстанция жалби срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя и министрите, издадени при упражняване на

конституционните им правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление, съдържа и две изключения от подсъдността на ВАС. Двете части на нормата са отделени една от друга с точка и запетая, което ясно сочи на волята на законодателя да уреди случаите, при които административните актове, издадени от същите тези органи, се оспорват пред административните съдилища. Налице са две хипотези: 1. в случаите предвидени в закон; и 2. в случаите, когато централните органи на изпълнителната власт са делегирали правомощията си на съответните длъжностни лица. Законодателят е следвал логиката в една норма да съчетае две родови подсъдности: на ВАС и на административните съдилища, като последните са компетентни да разглеждат като първа инстанция оспорвания на актове на Министерски съвет, на министър-председателя и на министрите в посочените две хипотези. С изрази „в случаите, предвидени в закон“ критерият за изключване от компетентността на ВАС на тази категория оспорени актове е функцията, която изпълнява органът - само когато актът е издаден от него извън случаите на упражняване на конституционните му правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление.

Независимо, че разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК непрецизно съчетава в себе си две подсъдности – на ВАС и на административните съдилища, като цяло тя е ясно формулирана и не би следвало да се прилага противоречиво както от правоприлагащите органи, така и от оспорващите тези актове правни субекти.

Не е основателно твърдението на президента, че тази разпоредба противоречи на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, доколкото позволява със закон да се предвидят случаи, при които актове на висшите органи на изпълнителната власт ще се обжалват пред административните съдилища. Такъв извод не следва от задължителното тълкуване на тази норма, дадено от Конституционния съд с Решение № 8/2018 г. по к. д. № 13/2017 г. Съдът е приел, че „извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна

норма, който включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определи друга подсъдност за възникнали правни спорове“.

С оглед изложеното Конституционният съд не намира атакуваната част от разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК да противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 125, ал. 2 от Конституцията.

2. Относно промяната на правилата за местна подсъдност на определени видове административни дела – чл. 133, ал. 1 и ал. 2 АПК

В искането на президента се твърди, че новата местна подсъдност не дава достатъчно гаранции за по-лесен, по-бърз и по-евтин достъп до правосъдие. Вносителят излага, че законодателната целесъобразност при определяне на местната подсъдност е ограничена от характера на конституционното право на защита, което изисква законодателят да предвиди решения, гарантиращи улеснен достъп до правосъдие. Според президента в случая не само не е осигурено пълноценното упражняване на правото на защита, но и не е съобразена законовата възможност настоящият адрес да се различава от постоянния. В искането се заключава, че така направената с чл. 133, ал. 1 и ал. 2 АПК промяна създава непропорционални затруднения при търсенето на съдебна защита, отклонява се от принципа на правовата държава и от правото на защита и не съответства на чл. 4, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията.

Постъпилите по делото становища и правни мнения относно промяната на правилата на местната подсъдност се разделят на две групи.

Първата група, която включва становищата на Висшия адвокатски съвет и Агенцията за социално подпомагане, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Втората група становища, която включва тези на Народното събрание, министъра на правосъдието, министъра на околната среда и водите, Върховния административен съд, главния прокурор, Асоциацията на българските административни съдии, Сдружението на администрацията

в органите на съдебната власт и проф. д-р Дончо Хрусанов, намират искането за неоснователно.

В останалите постъпили по делото становища и правни мнения не е изразена позиция относно промяната на правилата на местната подсъдност.

Конституционният съд констатира следното:

Чрез правилата за местна подсъдност законодателят разпределя между еднаквите по степен административни съдилища родово подсъдните им първоинстанционни дела. В компетентността на законодателя е да посочи критерия, въз основа на който се определя връзката на делото с териториалния район на съответния съд (Решение № 10/2011 г. по к. д. № 6/2011 г.; Решение № 6/ 2018 г. по к. д. № 10/2017 г.). С изменението на чл. 133, ал. 1 АПК, уреждащ местната подсъдност по делата за оспорване на индивидуални административни актове, изцяло се сменя признака, въз основа на който се определя тази подсъдност - това е „постоянният адрес или седалището на посочения в акта адресат, съответно адресати“. Когато посочените в индивидуалния административен акт адресати са повече от един и са с различен постоянен адрес или седалище, но в рамките на един съдебен район, делата се разглеждат от административния съд в района на териториалната структура на администрацията на административния орган, който е издал оспорения акт. Във всички останали случаи делата се разглеждат от административния съд в района на който е седалището на органа - чл. 133, ал. 2 АПК.

В исторически аспект нормата на чл. 133, ал. 1 АПК е претърпяла две изменения след приемането и влизането в сила на АПК (обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила в тази част от 01.03.2007 г.). Първоначалният текст е гласял: „делата се разглеждат от административния съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения административен акт“. Впоследствие, с изменението на чл. 133, ал. 1 (обн., ДВ, бр. 104 от 03.12.2013 г., в сила от 4.01.2014 г.) законодателят е възприел друг критерий:

„делата по оспорване на индивидуални административни актове се разглеждат от административния съд по седалището на териториалната структура на администрацията на органа, издал оспорения акт, в чийто район се намира постоянният или настоящият адрес или седалището на жалбоподателя“. С последното, атакувано от президента изменение, местната подсъдност по обжалване на индивидуални административни актове по принцип се определя по признака „постоянен адрес или седалището на посочения в акта адресат“. Този хронологичен преглед, както и заявените мотиви на вносителите на обсъжданите изменения, сочат на намерение на законодателя за улесняване на достъпа на гражданите до правосъдие и по-равномерно разпределение на делата между административните съдилища. Те са израз на стремежа на нормотвореца да гарантира справедлив административния процес (Стенографски протокол от 154-о заседание от 22.06.2018 г. на 44 НС).

Справедливостта на една съдебна процедура има много измерения, едни от които са гарантирането на достъп до съд и разглеждането на делата в разумен срок. От своя страна достъпът до съд се реализира както с териториалната близост на съда до правния субект, търсещ съдебна защита на правата си, така и с минимализиране на всички пречки за това. Разумната продължителност на съдебния процес изисква в обозрими, съответни на естеството на правния спор, срокове гражданите и юридическите лица да получат произнасяне от съд. Справедливостта е висша ценност и регулатор на обществото (съображение второ от преамбюла на Конституцията) и щом правовата държава защитава и гарантира правата на човека, тя би следвало да създава такива условия за тяхната реализация, чрез които да гарантира най-доброто ниво за това (Решение № 11/2016 г. по к. д. № 7/2016 г.). Оспорването на индивидуален административен акт, който засяга права и законни интереси на правния субект, е безспорно в негов интерес. Когато по-силната, облечена в държавна власт, страна в това правоотношение предопределя чрез своето

или на териториалната си структура седалище съда с местна компетентност да разгледа спора, се поставя под съмнение справедливия съдебен процес като бърз и лесен достъп до съд.

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 поделения 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 пораждат 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.

3. Относно въвеждането на закрити вместо открити заседания в

касационното производство по административни дела – чл. 217, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 АПК и § 149, ал. 2, изр. 1 в частта „в закрито заседание“ ПЗРЗИДАПК.

В искането си президентът сочи, че с чл. 217, ал. 2, изр. трето, четвърто и пето и ал. 4 АПК като правило се предвижда разглеждане на делото в закрито заседание в касационното производство. Според вносителя възможността за разглеждането на делото от тричленен състав на Върховния административен съд в открито заседание в зависимост от преценката на съдията-докладчик или от направено от страните изрично искане публичността от правило се превръща в изключение. В искането се поддържа, че публичността на съдебните заседания е толкова „съществен принцип“ на правораздавателната дейност, че конституционният законодател изрично го е прогласил в чл. 121, ал. 3 от Основния закон. Президентът излага, че Конституцията допуска със закон да се предвиждат закрити заседания, но това е изключение от принципа на публичност и трябва да се използва пропорционално, когато е налице необходимост с оглед защита на друга конституционна ценност. Вносителят допълва, че правото на всеки човек на публично разглеждане на неговото дело е изрично посочено в чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека от 10.12.1948 г., в чл. 14, § 1 от Международния пакт за граждански и политически права (ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г., обн., ДВ, бр. 60 от 1970 г., в сила за България от 23.03.1976 г.) (МПГПП) и в чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31.07.1992 г., обн., ДВ бр. 80 от 02.10.1992 г., в сила от 07.09.1992 г.) (КЗПЧОС, Конвенцията).

В искането на народните представители се поддържа, че чл. 217, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 от АПК и § 149, ал. 2, изр. 1 в частта „закрито заседание“ ПЗРЗИДАПК противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 41, ал. 1 и чл. 121, ал. 3 от Конституцията. Привеждат се доводи, че публичността при разглеждането

на делата във всички съдилища е конституционно закрепен принцип и има решаващо значение за защитата на правата и свободите на гражданите, юридическите лица и държавата, включително и за осигуряването на „адекватни и рационални“ гаранции за конституционното право на защита. Според народните представители, въпреки че чл. 121, ал. 3 от Конституцията приема, че със закон може да бъдат уреждани определени хипотези на закрити съдебни заседания, тази възможност обаче е конституционно допустима само и единствено като изключение от принципа на публичност и следва да се използва от законодателя при спазването на принципа на пропорционалността. Вносителите допълват, че е конституционно недопустимо фундаментален конституционен принцип да бъде трансформиран от законодателя по съображения за „съмнителна целесъобразност“ в изключение, и същевременно конституционно предвиденото изключение да бъде въздигнато в ново правило. Народните представители заключват, че когато се ограничава предметът и обхватът на публичността на съдебните заседания и разглеждането на съдебните дела, се стига неминуемо до ограничаване на конституционното право на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация. В искането са изложени доводи, че подобна уредба не съответства и на чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 6, § 1 и чл. 10 КЗПЧОС.

Постъпилите по делото становища и правни мнения относно въвеждането на закрити вместо открити заседания в касационното производство по административни дела се разделят на две групи.

Първата група, която включва становищата на Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет, Агенцията за социално подпомагане, Съюза на съдиите в България, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Фондация „Програма Достъп до Информация“, проф. д-р Димитър Костов и проф. д-р Дончо Хрусанов, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Втората група становища, която включва тези на Народното събрание, министъра на правосъдието, министъра на околната среда и водите, Асоциацията на българските административни съдии и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, намират искането за неоснователно.

В останалите постъпили по делото становища не е изразена позиция относно въвеждането на закрити вместо открити заседания в касационното производство по административни дела.

Конституционният съд приема следното:

В чл. 121, ал. 3 от Конституцията е установен принципът на публичност като основен за правораздаването във всички съдилища. Той е закрепен и във всички процесуални закони – чл. 12 АПК, чл. 20 НПК, чл. 11 ГПК, както и в чл. 5, ал. 2 ЗСВ. Член 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 14, §1 МПГПП и чл. 6, § 1 КЗПЧОС прогласяват като едно от основните права на всеки човек публичното разглеждане на неговото дело.

Публичността на процесуалните действия в съдебно производство е гаранция за безпристрастното и законосъобразно процедиране от страна на съда, както и за истинността на фактическите твърдения на страните. Тя е опора за доверието в правосъдието и средство за възпитателно въздействие на правосъдната дейност.

Изискването за публично гледане на делото е част от изискването за справедливост на съдебния процес. Основният закон в чл. 121, ал. 3 постановява, че разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго. Правото на публично гледане на делото в съд може да бъде обект на ограничения, стига обаче сърцевината на правото да не бъде засегната. Ограничението не би било съвместимо чл. 6, § 1 КЗПЧОС, ако не преследва легитимна цел и ако не е пропорционално на тази цел. С оглед спецификите на производство пред всяка касационна инстанция, която има правомощие да се произнесе само по въпроса за

законосъобразността, правото на публичност би могло да търпи ограничения, стига обаче други основни характеристики на справедливия процес да не бъдат засегнати (*Siałkowska v. Poland; Dory v. Sweden*). Преценката на конституционосообразността, както и на съответствието на атакуваната законодателна промяна, ограничаваща публичността на касационните производства пред Върховния административен съд, с КЗПЧОС и посочените по-горе международни актове отчита законодателно закрепената задължителност на публичните съдебни заседания пред първоинстанционните административните съдилища, гарантиращи личното явяване и участие на страните пред съда.

Също така спазването на посочените принципни положения в касационното производство по АПК налага да се вземат предвид неговите съществени характеристики. Съгласно чл. 132, ал. 2, т. 5 АПК Върховният административен съд е последна – касационна инстанция, по административни дела, разглеждаща касационни жалби и протести срещу първоинстанционни съдебни решения. Като такава тя е редовен способ за защита срещу нищожни, недопустими и неправилни съдебни решения (чл. 209 АПК). Върховният административен съд в това си качество се произнася само по посочените в жалбата или протеста пороци на съдебния акт, представляващи касационни основания, с изключение на въпросите за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон, за които е длъжен да следи служебно (чл. 218, ал. 2 АПК). Именно конкретните пороци на решението на първоинстанционния съд при формиране на фактическите и правни изводи съставляват касационните основания и те са предмет на обосноваване в касационното производство. Тези касационни основания следва да бъдат точно и ясно мотивирани и могат да бъдат доказвани само с писмени доказателства, свързани с посочените пороци.

С атакуваната промяна в чл. 217, ал. 2 АПК е въведено правилото, че когато ВАС разглежда като касационна инстанция делата в тричленен

състав, той ги разглежда в закрито заседание без участие на страните. Изключенията, които се допускат и които водят до провеждане на публично заседание, са две: когато съдията-докладчик с разпореждане определи делото да се разгледа в открито заседание, както и когато страна поиска най-късно в касационната жалба или в отговор към нея делото да се разгледа в открито заседание. В тези случаи делото задължително се разглежда по този ред. Изключение представлява и случаят, в който ВАС като касационна инстанция заседава в петчленен състав по дело, разгледано като първа инстанция от самия ВАС. Съгласно трайната практика на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) (*Martine v. France*) не би било в несъответствие с КЗПЧОС и другите посочени по-горе международни актове касационно производство, при което касационната инстанция няма право да установява нови фактически положения, да се проведе в закрито заседание. Изискването на чл. 121, ал. 3 от Конституцията и на чл. 6, § 1 от Конвенцията за публично разглеждане на делото ще бъдат спазени с оглед обстоятелството, че както всяка страна може да поиска, така и съдията-докладчик да реши, да се проведе открито съдебно заседание. (*Miller v. Sweden; Pretto and others v. Italy*). При направено искане от страна за това, съдът няма право да откаже уважаването му.

От съществено значение за преценката на съответствието на оспорените норми с Конституцията и посочените по-горе международни актове в настоящия случай е процедурата по провеждане на касационното производство при закрито заседание да се разглежда в нейната цялост. Разпоредбата на член 217, ал. 4 АПК предвижда, че когато делото се разглежда в закрито заседание, решението на съда трябва да се постанови в срок не по-дълъг от шест месеца от образуването му, като прокурорът дава заключение в двумесечен срок от образуването му или в срок, определен от съда. В случаите на открито съдебно заседание делото следва да се насрочи в срок не по-късно от четири месеца от постъпването му, а

решението следва да се произнесе в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото. При оптимално развитие на процеса при открито заседание делото пред ВАС би следвало да приключи в рамките на пет месеца, докато при провеждане на закрито съдебно заседание – за шест. Следователно, обсъжданата промяна не е ефективно средство за постигане на посочената от законодателя цел - бързина на касационното административно правораздаване.

Липсва каквито и да е мотиви в законопроекта, които да обосновават различието в производството пред ВАС като касационна инстанция, когато разглежда делата в тричленен и в петчленен състав. В последния случай съгласно чл. 217, ал. 2 изр. 1 АПК този състав провежда открити заседания. Независимо в какъв състав ВАС провежда заседанията си, когато той упражнява касационни правомощия, те са идентични без значение дали контролира акт на административен съд или на тричленен състав на самия ВАС. Различието в процедурата на провеждане на касационните производства пред ВАС поставя сериозен въпрос за равнопоставеността на страните в тези производства.

Основен елемент на изискването за справедлива съдебна процедура е състезателното начало и принципът за равнопоставеност на страните. Тези основни положения означават на всяка страна в производството да бъде дадена достатъчна възможност да представи позицията си, включително и своите доказателства, при условия, които не я поставят в по-неизгодно положение от останалите страни. Предвиденото с атакуваното изменение в чл. 217, ал. 4 АПК право и задължение на прокурора при разглеждане на делото в закрито заседание да даде заключение в двумесечен срок от образуването на делото или в друг, определен от съда срок, без да е налице процедура то да се изпрати на страните, за да могат те да се запознаят с него, и без да е предвидено право да отговорят на изложените в него доводи и съображения, противоречи на принципите на състезателност и равенство на страните в

процеса. Член 16, ал. 1 АПК възлага на прокурора в административния процес функцията да следи за спазване на законността, като упражнява предоставените му от закона права съобразно правилата, установени за страните по делото (ал. 2), като дава заключение (ал. 3). Процесуалното значение на заключението е да се изрази позицията на прокуратурата относно спазването на закона с цел да повлияе на решението на съда. В заключението за първи път би могло да бъдат посочени правни аргументи, на които страните поради отсъствието на процедура по връчване на книгата да не са имали процесуална възможност да отговорят. Тези аргументи могат да залегнат в решението на касационния съд, но страните ще узнаят за тях, едва когато се запознаят със съдебния акт. В същото време при провеждане на открито заседание прокурорът участва в съдебно заседание, в което дава заключение и по него могат да вземат отношение всички явяващи се страни.

Предвид изложеното Конституционният съд намира, че 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 АПК са противоконституционни, тъй като противоречат на чл. 4, ал. 1 и чл. 6, ал. 2-от Конституцията. Те са в несъответствие и с чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, на чл. 14, § 1 от МПГПП, както и на чл. 6, § 1 КЗПЧОС. По същите съображения следва да бъде обявен за противоконституционен и § 149, ал. 2, изр. 1 ПЗРЗИДАПК в частта „закрито заседание“, която е единствената оспорена част от цялостния обсъждан тук законов текст. Независимо, че цялата алинея 2 урежда процедурата за закритите заседания пред ВАС за преходен период от четири години, вносителят на искането – 53-мата народни представители, са поискали обявяването ѝ за противоконституционна само в тази част.

Що се отнася до останалата част от разпоредбата на ал. 3 от чл. 217 АПК тя не противоречи на Основния закон, тъй като в нея не се визират

закритите заседания, а сроковете за насрочване на първото заседание при откритите заседания и постановяването на решение от касационната инстанция.

Относно твърденията за противоконституционност на чл. 217, ал. 2 и ал. 4 АПК на основание чл. 41, ал. 1 от Конституцията, както и за несъответствие с чл. 10 КЗПЧОС, Конституционният съд намира следното: текстът от конституционната разпоредба гарантира правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, а съответната разпоредба от Конвенцията – правото на изразяване на мнение, както и свободата да получава и да разпространява информация, които не са относими към законовата уредба на закритите заседания в административното правораздаване. Закритите заседания са такива заседания, които изключват изобщо възможността за публичност на процеса и то не по конкретно дело, а по цяла категория дела, отговарящи на въведени от законодателя критерии. Те се различават от заседанията при закрити врати, при които по принцип се провеждат открити заседания, но по решение на съда, някои от тях или част от едно заседание се провежда, без да се допуска публика. Докато по първите в заседанието не участват дори и самите страни, то във вторите страните участват, но се изключва участие на други лица. Очевидно въпрос за ограничаване на публичността и за получаване на информация би могъл да се поставя само при втория вид заседания. Настоящият оспорен текст от АПК не попада в тяхното приложно поле. В закрито заседание, предмет на обсъждане тук, е невъзможно да участва никое външно за съдебния състав лице и следователно правата нито на страните, нито на обществеността биха могли да бъдат нарушени. Съгласно чл. 12, ал. 1 АПК в административното производство органите са длъжни да осигуряват откритост, достоверност и пълнота на информацията. Страните осъществяват правото си на достъп до информацията в производството по реда на този кодекс, а останалите лица – по реда на ЗДОИ (ал. 2 на чл. 12 АПК). Тези права както на страните,

са длъжни да осигуряват откритост, достоверност и пълнота на информацията. Страните осъществяват правото си на достъп до информацията в производството по реда на този кодекс, а останалите лица – по реда на ЗДОИ (ал. 2 на чл. 12 АПК). Тези права както на страните, така и на обществеността не се накърняват, тъй като юридически и практически са гарантирани. Страните винаги могат да имат достъп до делото си, а обществеността - до тези документи, които ги интересуват, след разрешение от съда за достъп до тях. Решенията винаги се обявяват публично, като се публикуват на официалната интернет страница на ВАС. По този начин нито страните, нито обществеността, нито медиите се лишават от достъп до документите, които засягат публичния интерес, а последните - и от възможността да информират обществото. Липсват предпоставки да се счита, че чрез закритите заседания произволно се нарушават правата на търсене, получаване и разпространяване на информация.

Поради тези съображения Съдът не установява противоречие на оспорените разпоредби в чл. 217, алинеи 2 и 4 АПК с чл. 41, ал. 1 от Конституцията, както и несъответствие с чл. 10 КЗПЧОС.

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))

В искането на президента се твърди, че уредбата на таксите в касационното производство противоречи на чл. 60, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 4,

правосъдие на преден план е пряката защита на нарушената законност при осъществяване на държавното управление, а не материалният интерес. В този смисъл, според президента, въвеждането на пропорционални такси е несъвместимо с административното правосъдие, при което споровете са за незаконосъобразно осъществяване на държавно управление. Липсата на легална дефиниция на понятието „определяем материален интерес“ ще доведе до непредсказуемост и правна несигурност, както и до разнородна съдебна практика. Според вносителя въвеждането на пропорционална такса върху определяем материален интерес в касационно производство по обжалване на решението по оценка на въздействието върху околната среда не съответства на чл. 15 и чл. 55 от Конституцията, както и на чл. 9, т. 4 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 02.10.2003 г., обн., ДВ, бр. 33/23.04.2004 г., в сила от 16.03.2004 г.). Президентът излага още, че разпокъсаността на правната уредба относно размера на таксите в няколко и то различни по степен нормативни актове, не съответства на принципа на правовата държава.

В искането на народните представители се твърди, че оспорените законови разпоредби водят до прекомерно, несъразмерно и непропорционално увеличение на таксите, което представлява законодателен произвол, противоречащ на принципа на правовата държава, част от който е изискването за пропорционалност и забрана за прекомерност. Вносителите поддържат, че измененията ограничават основното право на защита (чл. 56 от Конституцията), включително и конституционното право на защита във всички стадии на процеса (чл. 122, ал. 1 от Конституцията). Според народните представители тези разпоредби нарушават конституционния принцип, въплътен в чл. 60, ал. 1 от Конституцията, съгласно който таксите трябва да бъдат съобразени с доходите и имуществото на гражданите. Излагат се аргументи, че се

въвежда нееднакъв режим на третиране на търговските дружества при достъпа им до касационната фаза на административното правосъдие в противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията, като законодателят третира преференциално една група търговски дружества (включени в понятието „организации, предоставящи обществени услуги“) за разлика от друга група търговски дружества (включени в общото понятие „организации“), които не предоставят обществени услуги. Създава се привилегия за държавните и общинските органи чрез въвеждането на по-малки по размер държавни такси в касационното производство по административни дела в сравнение с държавните такси, дължими от организациите, при което държавните и общинските органи се третират преференциално от законодателя и се поставят в привилегировано процесуално положение спрямо определени други видове частноправни субекти, с което се нарушава чл. 121, ал. 1 от Конституцията. Като допълнителен аргумент вносителите изтъкват, че оспорените разпоредби не съответстват на чл. 6, ал. 1 КЗПЧОС, а § 111 ПЗРЗИДАПК е в нарушение на чл. 9, ал. 5 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

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

Постъпилите по делото становища и правни мнения относно повишаването на размера на простите държавни такси и въвеждането на пропорционални такси се разделят на две групи.

Първата група, която включва становищата на Висшия адвокатски съвет, Агенцията за социално подпомагане, Националното бюро за правна помощ, Съюза на съдиите в България, Фондацията „Български адвокати за правата на човека“, Фондацията „Програма Достъп до Информация“,

Екологичното сдружение „За земята“, Асоциацията на парковете в България, проф. д-р Димитър Костов и проф. д-р Дончо Хрусанов, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Втората група становища, която включва тези на Народното събрание, министъра на правосъдието, министъра на околната среда и водите, Върховния административен съд, главния прокурор, Асоциацията на българските административни съдии и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, намират искането за неоснователно.

В становището на Националния осигурителен институт не е изразена позиция относно повишаването на размера на простите държавни такси и въвеждането на пропорционални такси.

Конституционният съд приема следното:

4.1. По отношение на § 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)).

С посочения параграф в чл. 99 в ЗООС е създадена ал. 12, съгласно която държавна такса в касационно производство по обжалване на решението по оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) се определя по реда на АПК върху определяем материален интерес. По същество разпоредбата препраща към чл. 227а, ал. 1 и ал. 3 АПК, които уреждат пропорционалната държавна такса в касационното производство при наличие на определяем материален интерес.

Съгласно § 1, т. 30 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗООС „Решение по оценка на въздействие върху околната среда“ е индивидуален административен акт на компетентния орган по чл. 94, с който се одобрява допустимостта за проектиране на инвестиционно предложение по т. 17 чрез оценка на местоположението (площадка, трасе) на обекти и очакваното въздействие върху околната среда въз основа на доклад за ОВОС при отчитане на общественото мнение и изразените становища на

засегнатата общественост“. Правото да бъде обжалвано то принадлежи на заинтересуваните лица (съгласно чл. 99, ал. 6 – ред. ДВ, бр. 77/2018 г.). ДР ЗООС дефинират обществеността като „едно или повече физически или юридически лица и техните сдружения, организации или групи, създадени в съответствие с националното законодателство“, а засегнатата общественост - като обществеността, която е засегната или с вероятност да бъде засегната, или която има интерес при процедурите за одобряване на планове, програми, инвестиционни предложения и при вземането на решения за издаването или актуализацията на разрешителни по реда на този закон или на условията в разрешителното, включително екологичните неправителствени организации, създадени в съответствие с националното законодателство.

По този начин законодателят е приел, че правен интерес за обжалване на решение по ОВОС има всяко лице, група лица или организация. Този интерес произтича от необходимостта за осигуряването на здравословна околна среда за благосъстоянието на човека и осъществяването на основните човешки права, включително и самото право на живот. Затова чл. 55 от Конституцията издига в основно човешко право правото на гражданите да имат здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи, а чл. 15 задължава държавата да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Правото на гражданите да живеят в околна среда, която да отговаря на изискванията на чл. 55 от Основния закон, както и да изпълняват задълженията си индивидуално или съвместно да опазват и подобряват околната среда в полза на сегашните и бъдещи поколения, законодателно е обезпечено с най-висшата форма на защита – съдебната. Чрез правото да се обжалват решенията по ОВОС (чл. 99, ал.6 ЗООС) законът гарантира на заинтересуваните субекти достъп до правосъдие по въпросите на околната

среда. Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда поставя изискването достъпът до съдебните механизми да бъде ефективен, така че законните интереси на заинтересуваните субекти да са защитени и законът да се прилага. Критериите за ефективност на съдебните процедури по обжалване на актове и действия, засягащи околната среда, съгласно чл. 9, ал. 4, са те да са „справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи“. Разходите по обжалване не трябва да бъдат толкова високи, че да не позволяват на заинтересуваната общественост - било тя физически лица или юридически лица - да се възползват от правото на обжалване.

С въвеждането на пропорционална такса за касационно обжалване на решение на административен съд, постановено по повод ОВОС (чл. 99, ал.12 ЗООС), изчислима съобразно определяем материален интерес по същество се поставя неясен и значителен по тежест финансов праг за достъп до ВАС. Процедурата по изготвяне на ОВОС е уредена в чл. 95-99 ЗООС и започва на най-ранния етап на инвестиционното предложение. Стойността на това предложение не би могла да бъде критерий за оценка на въздействието върху околната среда, доколкото тя не е част от изискуемата информация, която възложителят е длъжен да предостави при започване на процедурата по ОВОС, както и поради това, че тя може да бъде променена в хода на изпълнението на проекта. Приемането на тази стойност за „определяем материален интерес“, въз основа на който да бъде изчислена таксата за касационно обжалване в това производство, създава несигурност у потенциалните жалбоподатели относно нейния размер, който би могъл да бъде завишен от възложителя по начин, че да препятства подаването на жалба от заинтересуваната общественост. По този начин достъпът до съд, с цел защита на правото по чл. 55 от Конституцията, става практически невъзможен или изключително труден.

Конституционният съд приема, че околната среда е благо от най-

висш порядък, което не може да бъде остойностено. Въздействието върху околната среда в неблагоприятен аспект в резултат на изпълнение на инвестиционно намерение може да има различни проявления – върху човешкото здраве, върху чистотата на въздуха и на водата, върху различните екосистеми и т.н. Поради това липсва икономически механизъм, който да даде сигурна оценка на този ефект, още повече, че той в повечето случаи може и да не е с еднократно действие и да няма материално измерение.

Поради тези аргументи Конституционният съд намира, че § 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)) противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като не е ясен, точен и непротиворечив, и на чл. 55, ал. 1 от Конституцията, тъй като ограничава достъпа до съд на гражданите да отстояват правото си на здравословна и благоприятна околна среда.

Той не съответства и на чл. 9, § 4 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

4.2. По твърдението за противоречие на разпоредбите на АПК, уреждащи новите такси за касационното производство, с чл.4, ал.1 от Конституцията

В искането на президента се твърди, че разпоредбите на АПК, уреждащи новите такси за касационното производство пред ВАС, противоречат на принципите на правовата държава (чл. 4, ал.1 от Конституцията), поради това, че тези такси са уредени в закон, докато всички останали – в подзаконови нормативни актове. Конституционният съд в своята практика приема, че „Таксите, които се заплащат срещу определена услуга, са частни държавни и общински вземания. Съгласно чл. 60, ал. 1 от Конституцията те само се установяват със закон. Това означава, че законът е, който въвежда таксата. Той посочва за какво, за

какви действия и услуги и кому следва да се плаща. Не може законодателят да делегира това свое право на Министерския съвет. Няма пречка обаче Народното събрание, като е определило (въвело) една такса, която не е публично държавно или общинско вземане, да предостави на изпълнителната власт определянето на нейния размер“ (Решение № 10/2003 г. по к. д. № 12/2003 г.). Това конституционно разрешение намира своя обосновка в динамиката на обществения и стопански живот, която налага понякога чести и многократни промени в размера на таксите. Разпоредбата на член 1 от Закона за държавните такси (ЗДТ) изрично предвижда, че органите на съдебната власт събират държавни такси в размери, определени с тарифи, одобрени от Министерския съвет, и постъпват в държавния бюджет, освен ако със закон е предвидено друго. Нормотворецът не за първи път урежда такси, събирани в административното производство, в закон. Това вече е сторил в чл. 27, ал. 6 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) (обн., ДВ, бр. 101/2015 г., посл. изм. бр. 2/2018 г.).

Конституционно предвидената възможност законодателят да предостави определянето на размера на таксите на изпълнителната власт не пречатства него самия в закон да определя и размера на дължимите такси.

Действително, както се твърди в искането, към настоящия момент таксите, събирани в административното съдебно производство, се уреждат в няколко, и то различни по степен, нормативни актове. В АПК законодателят е уредил таксите за касационно обжалване по административните производства. С Тарифа № 1 към ЗДТ за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, остава да се определя размера на таксите за първоинстанционните производства. Тарифа за таксите, които се събират за производствата по Глава двадесет и седма от Закона за

обществените поръчки (обн., ДВ, бр. 28/2016 г., последно изм. и доп. бр. 107/2018 г.), и Тарифа за таксите, които се събират в производствата по Глава шеста от закона за концесиите (обн., ДВ, бр. 70/2018 г.), регламентират таксите, които се внасят за производствата пред ВАС. В ЗУСЕСИФ се уреждат таксите за административното обжалване по същия закон. Разпокъсаността на правната уредба на държавните такси в административното производство създава затруднения на гражданите и организациите, но това само по себе си не води до накърняване на правната сигурност на гражданите и не засяга техни конституционни права.

Поради това Конституционният съд не намира, че уредбата на таксите за касационно производство по административни дела в закон противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

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 търсеция 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 „фактическата 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 искове, 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. на 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.

Предприетите 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. 26, 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 (*Peypkar 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.

С оглед на другата цел на законодателя, не възприемаме за конституционносъобразна аргументацията му, че повишаването на държавните такси за касационно обжалване по АПК се налага, тъй като съществуващите такси по своя размер не са достатъчни за покриване разходите на ВАС. Съдът е имал нееднократно поводи да изрази категоричното си становище, че съдебната власт е на бюджетна издръжка, като необходимите средства за балансиране на разходите ѝ се набират основно чрез приходната част на държавния бюджет (Решение № 3/1992 г. по к. д. № 30/1991 г., Решение № 17/1995 г. по к. д. № 13/1995 г., Решение № 17/1996 г. по к. д. № 18/1996 г., Решение № 4/2015 г. по к. д. № 3/2015 г.). Налице е безспорност в тълкуването и прилагането на конституционните принципи на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Натоварването на съдебните органи с неоправдани очаквания да осигуряват все повече средства от собствени приходи за своя бюджет крие риска от непрекъснато несъответно на доходите на гражданите повишаване на държавните такси. Това би довело до негативен социален ефект. Поради това увеличаването на съществуващите държавни такси и въвеждането на нови такива пред касационната инстанция не е най-щадящото за правните субекти средство за постигане на втората цел на законодателя – увеличаване на приходите на съда. При неоправдано оскъпяване на съдебния процес голяма част от гражданите и организациите ще бъдат практически лишени от

конституционното им право на съдебна защита на техните права и законни интереси.

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*).

Намираме, че начинът, по който законодателят е въвел разделението между субектите по повод заплащаните от тях прости такси за касационно производство противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Член 227а, ал. 1 АПК въвежда простите такси в две групи според субекта – 70 лв. за гражданите, едноличните търговци, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции и организации, предоставящи обществени услуги, и 370 лв. за организациите. Съгласно § 1, т. 4 от Закона за администрацията (ЗА) „обществени услуги“ са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват

административни услуги“, а „организация, предоставяща обществени услуги“ е всяка организация, независимо от правната форма на учредяването ѝ, която предоставя една или повече от услугите по т. 4“. Поставянето в една група наред с гражданите на едноличните търговци и на организациите, предоставящи обществени услуги, които също са търговци по смисъла на ЗА, повдига сериозен въпрос за неравно третиране на субектите на административното право, тъй като неравните (по доходи и имущество) се третират като равни (при заплащането на еднакъв размер проста държавна такса за касационно обжалване). Същото неравенство е заложено и при втората група субекти, заплащащи по-високия размер държавна такса, тъй като в родовото понятие „организации“ се включват както търговските дружества, така и юридическите лица с нестопанска цел. За въведената с оспорваната норма промяна в критериите относно качеството на жалбоподателите в касационното производство по отношение на заплащания от тях размер на държавна такса в сравнение с тези при първоинстанционното административно производство (при което в една група са физическите лица и юридическите лица с нестопанска цел, а във втора – останалите юридически лица и физическите лица – търговци) липсва каквато и да е законодателна обосновка. С това нормотворецът е нарушил чл. 6, ал. 2, изр. първо от Основния закон, по повод на който КС е постановил, че „сред най-важните характеристики на принципа на равенството пред закона е задължението, което той отправя към законодателната власт да третира в рамките на правното регулиране еднаквите еднакво“ (Решение № 11/2010 г. по к. д. № 13/2010 г.). Допуснато е нарушение и на принципа на правовата държава, дефиниран в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно който „на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното“, тъй като той е длъжен „да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен начин. Само така може да се гарантира равенството пред закона и

да се осигури справедливост в обществото“ (Решение № 4/2011 г. по к. д. № 4/2011 г., Решение № 3/2013 г. по к. д. № 7/2013 г.).

Считаме, че въведената с чл. 227а АПК пропорционална държавна такса в касационното административно производство е противоконституционна и на друго основание. Съгласно чл. 227а, ал. 1, изр. 2 АПК тя се дължи само в това производство, когато по делото има определяем материален интерес. Тя се изчислява в размер на 0,8 на сто от материалния интерес, но не повече от 1700 лв., а в случаите, когато материалният интерес е над 10 000 000 лв. – таксата е в размер 4500 лв. (ал. 3). Законът за държавните такси допуска съществуването на пропорционални такси, като в чл. 2, ал.2 посочва начина на тяхното определяне – върху цената на документа или услугата, а когато цената не е указана, таксата се определя върху пазарната цена. Както се посочи, в мотивите към законопроекта липсват данни относно критерия за определяне на цената на „услугата“, както изисква първата алтернатива за изчисляване на пропорционалната такса. Втората алтернатива – определянето на пропорционалната такса върху пазарната цена – не държи сметка за характера на касационното административно производство. В него не се поставя на преден план материалния интерес (както при гражданското и търговското правосъдие), а нарушената законност при осъществяване на държавното управление. Използваното понятие от законодателя „определяем материален интерес“ за база за определяне на пропорционалната държавна такса не е дефинирано нито в АПК, нито в друг нормативен акт. Липсата на легална дефиниция води до непредсказуемост и правна несигурност, тъй като не е ясно за гражданите и организациите дали става дума за обжалване на съдебни решения, предмет на които е проверка на актове, с които се установяват държавни и общински публични и парични вземания или и на други актове, от които може да се извлече материален интерес. Неяснотата на закона предполага липса на сигурност у потенциалните жалбоподатели за вида на таксата

ги условие за подаване на жалба. Неясно дефинираното от законодателя понятие „определяем материален интерес“ би могло в определен момент да бъде запълнено със съдържание по тълкувателен път от ВАС, но това би означавало да се изчака създаването на противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона (чл. 124, ал.1, т. 5 ЗСВ). В правовата държава е недопустимо законодателят да приема норми, които със самото си създаване да залагат противоречивото им или неправилно прилагане. Това влиза в колизия с чл. 4, ал.1 от Конституцията, тъй като „изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а оттук – и за предвидимост, за съответствието им с принципите и ценностите на основния закон, са сред най-съществените негови измерения“ (Решение № 12/2016 г. по к. д. № 13/2015 г.).

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.

4.3.2. Според съдиите Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Надежда Желепова и Красимир Влахов искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено по следните съображения:

Доводите на вносителите за противоречие на измененията в АПК по отношение на дължимите държавни такси в касационното производство, за частни жалби и в производството по отмяна на влезли в сила съдебни актове с чл. 60, ал. 1 КРБ не могат да бъдат споделени. В посочения конституционен текст е предвидено задължение за гражданите да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.

В Решение № 13/2014 г. по к.д. № 1/2014 година Конституционният съд определя държавните такси като плащане в полза на държавния бюджет от конкретно физическо или юридическо лице заради това, че е

В Решение № 13/2014 г. по к.д. № 1/2014 година Конституционният съд определя държавните такси като плащане в полза на държавния бюджет от конкретно физическо или юридическо лице заради това, че е предизвикало действието на държавен орган в свой интерес или му е предоставена искана услуга. Държавната такса е финансово плащане, установено от държавата и събирано от нейните органи във връзка с извършвана от тях дейност или услуга. Заплащането на таксата може да бъде условие за получаване на тази престация. Следователно такса е длъжен да плати всеки, за когото законодателят е определил финансова тежест за извършвани държавни разходи в негова полза.

С разпоредбата на чл. 227а АПК е предвидено предварителното внасяне на държавна такса в размер, разграничен според категорията на касаторите и според материалния интерес. По характер установените в АПК такси са прости и пропорционални. Простите такси са фиксирани по размер, който е различен съобразно подателя на касационната жалба. В първата категория лица, заплащащи държавна такса при подадена от тях касационна жалба за касационното производство в размер на 70 лева, попадат граждани, еднолични търговци, държавни и общински органи и лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги. Във втората категория попадат организациите, които са дефинирани в § 1, т. 2 ДРАПК като юридическо лице или сдружение на юридически или физически лица, което е организационно обособено въз основа на закон, като за тях таксата е определена на 370 лева.

Внимание заслужава обстоятелството, че размерът на събираните в съдебното административно производство държавни такси, определени с Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, не е променян от 1998 година. По данни на Националния статистически институт от тогава до настоящия момент минималната работна заплата е нараснала над 10 пъти. Ето защо не може да бъде

квалифицирано като прекомерно увеличението на размера на дължимата такса за касационно оспорване на 70 лв. Увеличението е малко повече от 10 пъти спрямо досега прилагания размер. Това обаче не означава реално ограничаване на достъпа до правосъдие. Запазването на минималните държавни такси, въведени пред 1998 година за производствата пред първата инстанция гарантира ефективното осъществяване на това право. Няма пречка държавната такса за производството пред касационната инстанция да е по-висока, доколкото съответства на сложността на приложимото право и производството, както и на възможността за ефективна защита на интересите на касационните жалбоподатели. Дължимостта на държавната такса при касационното оспорване се обуславя и от обстоятелството, че заплащането ѝ е свързано не само с възмездяването на тази правораздавателна дейност, но и с мотивирането на касаторите да упражняват добросъвестно процесуалните си права да оспорват съдебните актове на първоинстанционните съдилища (в този смисъл Решение № 3/2008 г. по к.д. № 3/2008 година). Следва да се отбележи, че събирането на държавни такси по принцип има за цел подобряването на доброто администриране на правосъдието, както и намаляването на неоснователните жалби и осигуряването на допълнителни средства за осъществяване на добра правосъдна политика (*В.М. срещу България*). На основата на горното считаме, че определените размери на простите такси не препятстват достъпа до правосъдие и упражняване на правото на защита - от една страна те са предпоставка за ефективно реализиране на съдебното производство, а от друга могат да препятстват злоупотребата с право на жалба. Откриването на възможност за злоупотреба с правото на жалба води до спиране на нормалното развитие на административноправните отношения, чието начало е поставено с издаването на административния акт – предмет на съдебното административно производство.

Разпоредбата на чл. 60, ал. 1 КРБ се отнася само до гражданите, които са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. От тази разпоредба не могат да се правят никакви изводи по отношение на юридическите лица, тъй като Конституцията не установява като изискване за конституционносъобразност на събираните от тях такси преценка за имущественото им състояние. Освен това посочената разпоредба има предвид извършването на преценка за материалното състояние не на гражданите изобщо, а на всеки отделен гражданин като страна по конкретно дело. Това правило е доразвито както в текста на чл. 83 ГПК, така и в чл. 227а, ал. 2 АПК във връзка с уредените в тях производства за освобождаване от заплащането на държавна такса въз основа на преценка на доходите на лицето и на неговото семейство, имущественото му състояние, семейното положение, здравословното състояние, трудовото заетост, възрастта и другите относими обстоятелства. Наличието на възможност за страната по конкретно дело да бъде освободена от заплащането на държавна такса представлява проявление на принципа, че еднаквите се третират еднакво, а различните – различно. Конкретната по размер такса може да бъде противоконституционна само ако нейният размер е прекомерен и така препятства достъпа до съд.

По естеството си правото на достъп до съд изисква регулиране от държавата и може да бъде предмет на ограничения, доколкото то не е абсолютно право (*Golder v. the United Kingdom*; *Шишков срещу България*). Тези ограничения трябва да са конституционно допустими - да не стесняват правото до степен, променяща самата му същност. Предвидените в АПК държавни такси в касационното производство, за частни жалби и в производството по отмяна на влезли в сила съдебни решения не представляват стесняващи правото на достъп ограничения в такава степен. Това е така, защото при определянето на техния размер не само е отчетено нарастването на доходите на гражданите и развитието на икономическите

условия в страната, но също така в самия закон е предвидена възможност гражданите да бъдат освобождавани от заплащането на такива такси при наличието на определени условия. Освен това изрично е предвидено, че държавните такси при касационно обжалване на съдебни решения, постановени по дела за пенсионно, здравно и социално осигуряване са в намален размер съотнесено с останалите такси – 30 лв. за граждани и еднолични търговци и 200 лева за организациите, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги.

В допълнение подчертаваме, че заплащането на държавна такса за касационното производство от държавните и общински органи е уредено за първи път в българското законодателство. Досега административните органи не са заплащали държавна такса при касационно обжалване, което противоречи на принципа за равенство на страните в процеса, преодоляно с оспорената разпоредба.

С разпоредбата на чл. 227а АПК се установяват и пропорционални такси съобразно материалния интерес на касатора. Пропорционалните такси не са въведени за първи път от АПК. Такива такси, включително и за производствата пред административния орган, са предвидени и в Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, в Закона за обществените поръчки, в Закона за защита на конкуренцията, в Закона за концесиите, като размера на таксите по последните три закона е конкретно посочен в отделна тарифа. Определянето на материалния интерес, респ. на дължимата пропорционална такса, е в кръга на правораздавателните правомощия на съда.

Въвеждането на пропорционална такса в касационното производство цели защитата на претендираните от правните субекти материални интереси. Пропорционалните такси са предвидени само за касационните производства, по които има определяем материален интерес, върху който

простата такса, който би могъл да бъде по-висок. От друга страна размерът на конкретното задължение на гражданина или на юридическото лице, определено по реда на ДОПК, Закона за акцизите и данъчните складове (обн., ДВ, бр. 91/15.11.2005 г.; последно изм. и доп., бр. 33/19.04.2019 г.) и Закона за митниците (обн., ДВ, бр. 15/06.02.1998 г.; последно изм., бр. 32/16.04.2019 г.), представлява част от задължителната проверка за законосъобразност на съдебния акт.

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

Президентът излага доводи, че премахването на касационната инстанция в редица специални закони и ограничаването на правото на защита само до една съдебна инстанция, когато с това се затруднява реализирането на конституционно признати права или на обществен интерес, който държавните органи са длъжни да отстояват, представлява нарушение на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 117, ал. 1 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията. Според вносителя правото на оспорване на административен акт, както и правото на касационно оспорване на първоинстанционно съдебно решение представляват процесуални права за защита срещу порочен държавен юридически акт. Също така се поддържа, че касационното производство като решава спора за законосъобразността на първоинстанционното решение представлява ефективна преграда срещу нищожни, недопустими или неправилни първоинстанционни решения. В искането се приема, че премахването на касационната инстанция, в и без това двуинстанционните производства, несъмнено отслабва защитата на

на първоинстанционното решение представлява ефективна преграда срещу нищожни, недопустими или неправилни първоинстанционни решения. В искането се приема, че премахването на касационната инстанция, в и без това двуинстанционните производства, несъмнено отслабва защитата на засегнатите права на гражданите, юридическите лица и държавата.

Народните представители излагат доводи, че ограничаването на правото на защита само до една съдебна инстанция, представлява нарушение на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 117, ал.1 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията. Вносителите поддържат, че законодателят може да изключи от касационно обжалване първоинстанционните съдебни решения, постановени по обжалвани административни актове, само тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите, или когато друга, изрично прогласена, конституционна ценност трябва да бъде приоритетно защитена. Народните представители допълват, че ограничаването на касационния контрол не съответства и на чл. 6, § 1 КЗПЧОС.

Според омбудсмана на Република България е недопустимо изключването на съдебно обжалване пред втора съдебна инстанция, тъй като по този начин се изключва изцяло приложението на чл. 125, ал. 1 от Конституцията по отношение на съдебната практика по закони, засягащи съществени конституционни права на гражданите. Отказът да се предостави достъп до касационна инстанция по дела, свързани с основни конституционни права, според вносителя означава да се приеме *a priori*, че съществени конституционни права могат да бъдат признати или отказани с недопустими или нищожни съдебни решения.

Постъпилите по делото становища и правни мнения относно премахването на възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони се разделят на две групи.

Първата група становища, която включва тези на Висшия адвокатски

съвет, Агенцията за социално подпомагане, Националното бюро за правна помощ, Националният осигурителен институт, Фондацията „Програма Достъп до Информация“, Екологичното сдружение „За Земята“, проф. д-р Димитър Костов и проф. д-р Дончо Хрусанов, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Втората група становища, към която се отнасят становищата на Народното събрание, министъра на правосъдието, Върховния административен съд, главния прокурор, Асоциацията на българските административни съдии и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, намират искането за неоснователно.

В останалите постъпили по делото становища не е изразена позиция относно премахването на възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони.

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.

6 .Относно разпоредбата на чл. 192а, изречение второ АПК

Народните представители оспорват разпоредбата на чл. 192а, изречение второ АПК с аргументите, че тя противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията и поставя държавата в неоправдано привилегировано положение. Според вносителите оспорената разпоредба създава възможност държавата, чрез органите на изпълнителната власт, да издава подзаконови нормативни актове в противоречие с действащия материален закон и въпреки това, физическите и юридическите лица да не могат да ги оспорят успешно пред съд, поради това, че в хода на фазата по съдебното обжалване държавата може да интервенира законодателно и да санира недействителния подзаконов нормативен акт (нищожен или унищожаем), след което съдът ще бъде длъжен да прецени законосъобразността на атакувания подзаконов нормативен акт към момента на постановяване на съдебното решение и съответно да се произнесе, че същият е вече законосъобразен.

Становище по този въпрос са изразили единствено главният прокурор, според когото искането е основателно, и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, което намира разпоредбата за конституционносъобразна.

Конституционният съд установи следното:

Съдебният контрол за законосъобразност на подзаконовите административни актове е израз на правозащитната функция във всяка правова държава и чрез него се гарантира съдебна защита на правата и

законните интереси на гражданите (чл. 4, ал.1 и чл. 117, ал.1 от Конституцията) (Решение № 13/1993 г. по к. д. № 13/1993 г., Решение № 1/2012 г. по к. д. № 10/2011 г.). По дефиниция тези актове съдържат административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно действие (чл. 75, ал.1 АПК). Съдебното оспорване на подзаконови нормативни актове се осъществява по реда на раздел III от Глава десета на АПК (чл.185-196). В него не са посочени основанията за оспорване на тези актове, но по силата на препращащата норма на чл. 196 АПК са приложими основанията за оспорване на индивидуалните административни актове по чл. 146, при отчитане на спецификите, свързани с производството по издаването и правната им природа. Съгласно разпоредбата на т. 4 на чл. 146 АПК едно от основанията за атакуване на тези актове е противоречието им с материалноправни разпоредби.

С новосъздадения чл. 192а, изречение второ АПК законодателят изрично посочва момента, към който съдът извършва проверка на материалната законосъобразност на подзаконови нормативни актове - това е моментът на постановяване на съдебното решение.

Принципно положение, е че съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му (чл. 142, ал.1 АПК). Подзаконовите нормативни актове обаче не изчерпват действието си с еднократното им прилагане. Те са източник на общозадължителни правни правила, с които трябва да се съобразяват другите нормативни административни актове от по-ниска степен, както и общите и индивидуалните административни актове. Подзаконовият нормативен акт няма самостоятелен живот извън закона – той винаги трябва да е в изпълнение на закона и в рамките на закона. Това изискване трябва да е валидно към всеки момент от неговото действие и за него съдът следи служебно. Поради това чл. 15, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА) изисква съответствие на нормативните

административни актове с Конституцията и с другите нормативни актове от по-висока степен. Ако в хода на производството пред съда до приключване на устните състезания, законът, с който трябва да се съобразява нормативният административен акт е изменен, настъпва нов юридически факт. В съдебния процес той не може да бъде игнориран, а следва да бъде съобразен, за да се изпълни изискването на чл. 15 ЗНА за непрекъснатост на съответствието на подзаконовия нормативен акт със закона. Затова чл. 196 АПК, като препраща към разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове, изрично изключва приложението в този случай на ал.1 на чл. 142 АПК, но не и на алинея 2 от същия. Съгласно последната разпоредба установяването на нови факти от значение за делото след издаване на акта се преценява към момента на приключване на устните състезания. Новата разпоредба на чл. 192а АПК, в атакуваната ѝ част – изречение второ, всъщност преповтаря и конкретизира заложеното в чл. 142, ал. 2 АПК по отношение на момента на преценката за материална законосъобразност на подзаконовите нормативни актове. Тя не създава правна несигурност, нестабилност и непредвидимост. Тази разпоредба закрепва изрично трайно установена практика на Върховния административен съд, с което постига точно обратния ефект. Поради това Конституционният съд не намира да е налице несъответствие с разпоредбата на чл. 4, ал.1 от Конституцията.

Останалите аргументи на вносителите за противоконституционност се отнасят изцяло по целесъобразността на оспорената разпоредба в чл. 192а. Конституционният съд не споделя виждането, че държавата „чрез органа си на законодателна власт може да интервенира законодателно и да санира недействителния подзаконов нормативен акт“, с което държавата се поставя в привилегировано положение и „винаги ще може да печели административните дела, заведени от засегнатите физически и юридически лица“. Няма спор, че законодателната власт в България се осъществява от Народното събрание (чл. 62, ал.1 от Конституцията). Неоспоримо

обстоятелство е, че никоя друга власт не може да попречи на законодателя да приема, отменя или изменя закони, с които да регулира обществените отношения. Искането не държи сметка за това, че дори подзаконовият нормативен акт да бъде отменен от съда поради материалната му незаконосъобразност, правният ефект от отмяната се поражда само занапред (чл. 195, ал. 1 АПК), като през време на действието му този акт се счита за законосъобразен и поражда валидни правни последици. Породените от такъв акт правни последици през периода на неговото действие се уреждат служебно от компетентния орган в срок не по-дълъг от три месеца от влизане в сила на съдебното решение. В тези последици се включват въпроси като: валидността на възникналите правоотношения, преценка за придобити, погасени или изменени права и преценка за вредите (имуществени и/или неимуществени) от нарушени права. По този начин правата на гражданите и юридическите лица винаги ще бъдат гарантирани, а интересите им – защитени.

Поради тези съображения Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл. 192а, изречение второ АПК не противоречи на чл. 4, ал.1 от Конституцията.

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

Р Е Ш И:

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.

Председател:

Борис Велчев