

## ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите Таня Райковска и Атанас Семов

### по конституционно дело № 12 от 2018 г.

Подписахме с особено мнение решението в отхвърлителната му част, тъй като не споделяме както крайните изводи, така и подкрепящите ги аргументи, изложени в мотивите на решението по настоящото конституционно дело по тази група оспорвани разпоредби, отнасящи се до:

*По т. 5 относно премахване възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони – чл. 20а, ал. 3, чл. 24а, изр. 3 и чл. 38, ал. 2 от Закона за опазване и защита на земеделските земи (ЗОЗЗ); чл. 75, ал. 9 от Закона за подземните богатства (ЗПБ); чл. 25, ал. 2 и чл. 44, ал. 6, изр. 2 от Закона за правната помощ (ЗПП); чл. 119 от Кодекса за социално подпомагане (КСО); чл. 40, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ); чл. 13, ал. 6, изр. 2 и ал. 7, изр. 2 от Закона за социално подпомагане (ЗСП); чл. 10, ал. 6, изр. 2 и чл. 14а, ал. 1, изр. 3 от Закона за семейни помощи за деца (ЗСПД); чл. 160, ал. 6 ДОПК*

Съображенията ни са следните:

Конституционно установеният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Чрез нея се осъществява принципът на законност в сферата на държавното управление – чл. 4, ал. 1 от Конституцията. При издаването на административните актове държавните органи са задължени да спазват Конституцията и законите на страната, а съдебният контрол, предвиден в чл. 120 от Конституцията, изразява цялостното обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото (в този смисъл и Решение № 13/1993 г. по к. д. № 13/1993 г.).

Последователно е разбирането на Конституционния съд, изразено в тълкувателните му решения – Решение № 21/1995 г. по к. д. № 18/1995 г. и Решение № 14/2014 по к. д. № 12/2014 г., че конституционната разпоредба на чл. 120, ал. 2 създава единно материално правно основание за съдебно обжалване на различни по вид административни актове. Сложността и многообразието на държавната дейност не позволява изброяване и класифициране на административните актове в

конституционни разпоредби. Поради това необходимостта от ограничаване на общата клауза за обжалваемост на административните актове в определени хипотези е призната от чл. 120, ал. 2 от Конституцията чрез препращане към закона.

Съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава, той е израз на идеята за разделението и балансирането на властите в държавата, на подчинението на държавната власт на Конституцията и законите.

Конституцията не въвежда правила относно съдебния инстанционен контрол, нито определя броя на съдебните инстанции в наказателното, гражданското, търговското и административното производство.

В чл. 131 от АПК българският законодател е установил правило за двуинстанционност на съдебните производства по административни дела. Административните съдилища изпълняват своята правозащитна функция не само в производството пред първата инстанция – административни съдилища с обща компетентност, а и в двете си инстанции (ВАС). Няма спор, че в правната доктрина и в съдебната практика се приема, че именно в двуинстанционното съдебно производство по административни дела се достига оптималното съчетаване на „ефективност и ефикасност“ на съдебния контрол. Следователно ограничаването на съдебния контрол е в противовес както на ефективността, така и на ефикасността, като препятства, а не подпомага постигането на формулираната в мотивите към ЗИД АПК цел за ефективен административен процес.

Макар от чл. 131 АПК да е допустимо изключение от принципа за две инстанции, подобно отклонение следва да държи сметка за аргументите, свързани със защита на други значими ценности, както и за баланс на интересите на участниците в правоотношението, защото иначе би се достигнало до препятстване на защита на признати права и законни интереси, водещо до нарушение на чл. 56 от Конституцията.

В свое Решение № 11/1998 г. Конституционният съд е подчертал, че в системата от правни гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите съдебните са най-висши, защото съдът в своята дейност е независим и подчинен само на закона. Съдебната защита е най-висшата правна гаранция, както за защита правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и за законосъобразност

на издаваните от изпълнителната власт административни актове. В този ред на мисли правото на съдебна защита, упражнявано чрез съдебния контрол върху актовете на изпълнителната власт, е особено важно с оглед принципа на разделение на властите и съставлява основен елемент в системата от гаранции за правовата държава.

Правозащитната функция на административните съдилища е присъща и за двете инстанции. Както правото на оспорване пред първоинстанционен съд с обща компетентност, така и правото на касационно обжалване представляват процесуални права на защита срещу порочен административен акт. Касационната инстанция по административни дела е контролно-отменителна, тъй като тя се произнася по валидността, допустимостта и правилността на оспореното първоинстанционно решение, а не до законността на оспорения административен акт. Или ако в първоинстанционното производство административният съд се произнася по законосъобразността на оспорените административни актове, при засилено служебно начало, характерно за административния процес, то касационното производство (т. е. втората инстанция), което се задейства при жалба или протест, се явява ефективна преграда срещу нищожни, недопустими и неправилни решения на административен съд с обща компетентност и премахването на втората инстанция в посочените по-горе случаи, уредени в специални закони, води до отслабване защитата на засегнатите права на гражданите, юридическите лица и държавата.

Практиката по премахване възможността за касационно обжалване на съдебни актове в административното производство не е изолирана, като този факт е посочен и в Тълкувателно решение № 8/2018 г. по к. д. № 13/2017 г. на Конституционния съд, където са изброени пет законодателни изменения в ЗУТ, ЗОБП, ЗООС, ИК, ЗСВ, довели до отпадане на възможността за касационно оспорване на решения на административни съдилища.

Тази тенденция по ограничаване на обжалването на първоинстанционни съдебни актове в административното производство се очертава и от промените в АПК, предмет на настоящата процедура пред Конституционния съд, както чрез препятстване на възможността за касационно обжалване, така и чрез увеличаване размера на държавните такси, въвеждане за първи път на държавни такси в някои процедури по обжалване, промяна в съотношението на размера на таксите, събирани в първоинстанционния процес и касацията, както и въвеждане за първи път на пропорционални такси при „определяем материален интерес“.

Законодателят всъщност чрез общите и недостатъчно подкрепени с данни неубедителни мотиви за провежданата законодателна политика в тази област, водещи до ограничаване правото на защита чрез премахване възможността за обжалване на първоинстанционен съдебен акт в административното производство, превръща правилото за двуинстанционност на административния процес в изключение.

Не можем да се съгласим с тезата, че е достатъчно произнасяне на една съдебна инстанция само защото административното производство имало тази особеност, че предполагало предходно оспорване по административен ред пред по-горестоящ административен орган.

В АПК са регламентирани два вида контрол на актовете и действията на администрацията – административен и съдебен. Административният контрол е йерархичен контрол за законосъобразност и за правилност на административните актове. Осъществява се от органа, който в съответната административна структура е непосредствено по-горестоящ на органа, издал административния акт – той не е независима институция извън системата на изпълнителната власт. Посоченото „квази“ производство се развива в рамките на съответната административна структура, която няма характеристиката на независим и безпристрастен орган, какъвто е съдът, или в този случай контролът е в рамките на една от властите.

По тези съображения, отчитайки посочената специфична особеност на административното производство, неубедително е да се поддържа, че са спазени стандартите на правовата държава, и по-конкретно принципът за „достатъчност на контрола“. Вярно е, че общото разбиране за осигуряването на достъп до съд в конкретната ситуация е спазено, предвид възможността за оспорване пред първоинстанционен административен съд, но хаотичните и без ясна концепция промени в отделни закони, премахващи възможността за обжалване на първоинстанционен съдебен акт в административното производство, водят до ограничаване на права на участниците в него и не укрепват доверието в съдебната система (при поставена генерална цел на законовите изменения да се разтовари Върховният съд), нито се подпомага работата на администрацията по точното прилагане на закона при всеки отделен случай.

Не е за пренебрегване и обстоятелството, че първоинстанционните административни съдилища заседават в състав от един съдия и постановените от тях съдебни актове

влизат в сила, като се препятства проверката им за законосъобразност от по-горна инстанция, заседаваща в троен съдебен състав, така както се развива производството по значителен брой дела в гражданското, търговското и наказателното производство, където актове на първоинстанционни съдилища, които са на най-ниското стъпало в йерархичната система на съдилищата, се проверяват от въззивен съд – окръжен или апелативен, а като касационна инстанция – Върховен касационен съд. Тук от значение е и обстоятелството, че за България върховните съдилища са съдилища по прилагане на правото.

Чрез възлагане на административните съдилища с обща компетентност на разглеждане на административни спорове, породени вследствие приложението на голяма група закони, подзаконови нормативни актове и пр., които се характеризират с твърде голяма динамика, предвид множеството законодателни изменения в тях за кратки периоди от време едва ли би могло да се поддържа, че формираната от тях съдебната практика по приложението им е стабилна, непротиворечива и затова тези първоинстанционни съдебни актове не се нуждаят от проверка от още една съдебна инстанция, при това от съд, който се произнася по прилагане на правото – Върховен съд. Изложеното води и до извод, че така на практика се допуска формиране на разнопосочна регионална съдебна практика. Недопустимо е съобразно принципа за правната симетрия защитата на основните конституционни права в посочената хипотеза да е с по-малък обем и интензитет от тази на други права и законни интереси.

Не могат да се пренебрегнат и данните от Информационното табло на ЕС за правосъдието през 2017 г., изготвено от Комисията по правосъдие към Европейската комисия. Чрез него се прави сравнителен преглед на ефикасността, качеството и независимостта на правосъдните системи на държавите – членки на ЕС. За България е направен извод, че бързината на административното производство не е проблем, страната е на едно от челните места, като е очертан като „създаващ проблеми“ начинът на решаване на определени дела. Годишните доклади на ВАС, които са публични, също показват картината на натовареност на всяко едно от административните съдилища с обща компетентност и на ВАС и в тях не се очертава нарастващо и по-голямо натоварване на този съд от ВКС, а и тълкувателната дейност на всяка една от колегиите на ВКС е значителна по обем спрямо тази на ВАС – все данни, съпоставими с приблизително еднакъв брой на съдиите, които правораздават в посочените върховни съдилища. Следователно нито натовареността, нито пък

проблеми, свързани с бързината на правораздаване, имат място или биха могли да се възприемат като водещи, за да се достигне чрез изменение в АПК до ограничаване правото на защита на гражданите и достъпа до още една инстанция, както това е сторено.

Ограничаването на правото на защита само до една съдебна инстанция при създадени затруднения за реализирането на конституционно признати права или на обществения интерес, който държавните органи са длъжни да съблюдават, сочи на нарушение не само на чл. 56, но и на чл. 122, ал. 1 от Конституцията. В своята практика Конституционният съд определя правото на защита по чл. 56 от Конституцията като основно, всеобщо и в същото време и лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право. Конституцията е възложила тази защита на съдебната власт (чл. 117, ал. 1, предл. 1) и когато за нея е сезиран компетентният съд, формата за осъществяване на правото на защита по чл. 56 е административното правосъдие, т. е. при оспорване на административните актове пред съда правото на защита по чл. 56 е право на административно правосъдие.

В административното правораздаване на преден план изпъква пряката защита на нарушената законност в областта на държавното управление, чрез която, макар и ненаправо, се защитават и определени субективни права и интереси на гражданите и организациите, засегнати от действието на атакувания административен акт. За кои административни производства законодателят ще предвиди съдебен контрол на една инстанция не е единствено въпрос на целесъобразност, както се посочва в мотивите на настоящото конституционно решение, а на ясна и целенасочена политика, държаща сметка за правата на всички участници в административното правоотношение и осигуряваща баланс на интереси, при зачитане върховенството на правото.

Безспорно е, че ограничаване на основните права и свободи поначало е допустимо, с изключение на изрично посочените в чл. 57, ал. 3 от Конституцията, но без да се накърнява същностното ядро на самото право. Ограничаването на правото на защита до една съдебна инстанция по посочените по-горе специални закони (спрямо АПК) би следвало да е продиктувано от преследвана легитимна цел и пропорционалност между използваните средства и целите, към които се стреми, така че това ограничаване да не води до подронване самата същност на правото на защита.

В мотивите към ЗИДАПК такава цел е обоснована със „създаване на гаранции за

изпълнение на основната функция на ВАС, установена в чл. 125, ал. 1 от Конституцията, и постигане на ефективен, прозрачен и бърз административен процес“. Според Тълкувателно решение № 8/2018 г. по к. д. № 13/2017 г. по повод тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията: „Основният закон не степенува по значимост функциите на Върховния административен съд.“ За да достигне до този извод, Конституционният съд е анализирал всички възложени от Конституцията функции на ВАС, като първо е посочил, позовавайки се на чл. 119, ал. 1 от Конституцията, че осъществяването на правораздаване – независимо разрешаване на конкретни правни спорове от ВАС, е първата от конституционноустановените функции на този висш съд. Разгледал е върховната надзорна функция на ВАС по ал. 1 на чл. 125 от Конституцията, приемайки, че тя е белег на правовата държава, защото е гаранция за защитата на правата и свободите на гражданите и юридическите лица срещу издаваните от органите на изпълнителната власт актове.

Последователно е, както посочихме, разбирането на Конституционния съд, че съдебната защита е най-сигурната правна гаранция както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове (според цитираното по-горе тълкувателно решение на Конституционния съд и Решение № 5/2003 г. по к. д. № 5/2003 г.).

Разпоредбата на чл. 125, ал. 1 от Конституцията възлага на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Тази дейност Върховният административен съд осъществява не само чрез инстанционната компетентност на съда, вкл. разглеждайки обжалвани пред него първоинстанционни съдебни актове на административни съдилища, но и „с по-голяма значимост, чрез издаване на нарочни актове за тълкуване на законите, които са задължителни за съдилищата“. (Тълкувателно решение № 2/2005 г. по к. д. № 9/2004 г.)

Въз основа на изложеното по-горе не приемаме, че е обоснована легитимна цел за ограничаване на правото на защита на гражданите по конкретните съдебни производства – „освобождаване на ресурс на ВАС за гарантиране на основната му функция по чл. 125, ал. 1 от Конституцията“, защото дадените в цитираните две тълкувателни решения на Конституционния съд от 2005 г. и 2018 г. правни

разрешения не провеждат подобно разграничение на функциите на върховните съдилища на важни (основни, вкл. тълкувателната дейност на ВАС) и на по-малко важни, или неосновни (конкретните съдебни производства, по които се осъществява правораздавателна дейност от ВАС като първа и касационна инстанция).

Не смятаме, че правата на гражданите, юридическите лица и държавата биха могли да бъдат преимуществено и надлежно защитавани единствено чрез тълкувателната дейност на върховните съдилища и техните тълкувателни актове, пренебрегвайки конституционно гарантираното право на защита на всяко застрашено лице в конкретното съдебно производство.

Не възприемаме и не одобряваме тенденцията за поетапно, спорадично ограничаване на кръга на делата, които достигат до ВАС по конкретни правни спорове, без аргументирана от законодателя легитимна, значима конституционна цел. Без съмнение ограничаването на разглеждането на правни спорове по посочените по-горе група закони до една съдебна инстанция, без възможност за проверка от най-висшия съд в държавата за точното и еднакво прилагане на закона в административното производство, не може да се приеме за пропорционална мярка. Правото на касационно оспорване на първоинстанционното съдебно решение, както и правото на оспорване на административен акт представляват процесуални права на защита срещу порочен държавен юридически акт. Това са публични права, насочени към съда, който е държавен орган, т. е. публичноправен субект, и който единствено чрез своето решение, съставляващо юридически акт, и най-вече в касационното производство би могъл да посочи пороците, т. е. неправилното приложение на закона – дали решението на първата инстанция е нищожно, недопустимо, или са налице съществени нарушения на материалния закон, на съдопроизводствените правила или решението на едноличния съдия е необосновано.

Именно по този начин, чрез касационната проверка, би се формирала стабилна съдебна практика по приложението на отделните закони и тя би била не само задължителна за всички административни съдилища в страната, но и би могло да се приеме, че същата е формирана без влияние на местната среда и интереси (това е посочено като проблем не само в Информационното табло, но и в Механизма за сътрудничество и проверка). Защото с ограничаване на страните по тези административни дела да отнесат спора пред ВАС се заличава възможността за проверка на законосъобразността на постановеното първоинстанционно решение



(проверката включва валидност, допустимост и правилност на съдебния акт), т. е. *част от* гарантираното от чл. 56 от Конституцията право на защита *е накърнена*, а и *защитата на правото не е пълноценна*.

Отделно от това не споделяме мотивите, че в конкретната хипотеза са налице „меродавни процесуални ценности като бързина на правораздаването, процесуална дисциплина и процесуална икономия“. Подобни „ценности“ биха могли да залегнат в процесуалния закон, както в случая в глава втора на АПК, озаглавена „Основни принципи“, но едва ли от съдържанието на чл. 11 с наименование: „Бързина и процесуална икономия“ би могло да се приеме, че изключването на съдебното обжалване на решение на административен съд се обхваща от посочените процесуални разпоредби. Ако се приеме за меродавно твърдяното в мотивите на законопроекта за изменение и допълнение на АПК относно съдържанието на принципа на бързина и процесуална икономия в административното производство, то се изпада в противоречие с друго водещо начало в процеса – чл. 131 на АПК, прогласяващ като принцип двуинстанционното разглеждане на административните дела.

Едва ли в правова държава водещият мотив на законодателя за ограничаване на обжалването, и отгук на правото на защита на страните в съответните съдебни производства, би бил единствено бързина и процесуална икономия, или разтоварване на съдилища, вместо стремеж към точно и еднакво приложение на закона по конкретните дела в административното производство.

Правомощието по чл. 125, ал. 1 от Конституцията на ВАС създава условия за прилагане и е гаранция за спазване на основните принципи, заложи в чл. 4 на Конституцията. Но не следва да се забравя, че чрез тълкувателната си дейност върховните съдилища не влияят на съдебните актове, които вече са влезли в сила, и чрез тази своя дейност те не дават защита на правата на гражданите и юридическите лица, които по конкретните водени от тях дела, вкл. приключили на една инстанция с влезли в сила съдебни актове, са получили вече правни разрешения за приложението на закона, различни от тези в тълкувателно решение. Или за гражданите, юридическите лица и държавата, като страни в производствата по делата, вкл. и административните, е от значение, и с не по-малка значимост от тълкувателната дейност на ВКС и ВАС, да имат достъп до още една инстанция – в случая до касационната инстанция, която, произнасяйки се по прилагане на правото, да им даде

възможност да защитят в пълнота своите права и законни интереси, вкл. чрез проверка на първоинстанционен едноличен акт на съд.

Безспорно е, че установената с наказателните и гражданските процесуални закони триинстанционност, а с АПК – двуинстанционност, не е обвързана с конституционни императиви и поради това няма конституционна пречка с друг закон, различен от процесуалните, да бъде въведена за някои спорни правоотношения различна от общоприетата с ГПК, НПК, АПК инстанционност (в този смисъл Решение № 8/2002 г. по к. д. № 7/2002 г.). Законодателят е в правото си да променя, вкл. и да стеснява кръга на съдебните актове, подлежащи на касационно обжалване пред ВКС или пред ВАС, с което да облекчи съда от прекомерна натовареност с дела (Решение № 2/2005 г. по к. д. № 9/2004 г.). Правно неиздържано е обаче да се аргументира отпадането на касационното обжалване пред ВАС по посочените специални закони с факта, че „тези дела не се отличавали с фактическа и правна сложност и че по тях имало относително стабилна съдебна практика“.

Не можем да се съгласим, че мерило за упражняване правото на защита на страните в отделните административни производства (граждани, юридически лица, административните органи) е „фактическата и правната сложност“ на делата, каквото и да означава това абстрактно словосъчетание по повод отделните процесуални закони и процедури. Не е за пренебрегване обстоятелството, че законодателството не се отличава със стабилност, а напротив с непрекъснати изменения, което влияе и на приложението на законите към конкретните факти по всеки един случай и не позволява формиране на непротиворечива съдебна практика, устойчива във времето. Не без значение е и фактът, че в административното производство става въпрос за процесуалноправна защита срещу порочен държавен юридически акт и приключването на производството на една съдебна инстанция не осигурява необходимото и разумно равновесие между интересите на държавата и тези на частните субекти (граждани и юридически лица).

Въведените случаи на обжалваемост на административни актове по Кодекса за социално осигуряване, Закона за социалното подпомагане, Закона за семейните помощи за деца са свързани с еднократни помощи при бременност, раждане, осиновяване на дете, отглеждане на дете от майка – студентка, учаща в редовна форма на обучение, за ученици, записани в първи клас, за безплатно пътуване на многодетни майки, за месечни семейни помощи за отглеждане на деца, както и със

спорове за обезщетения при временна неработоспособност и трудоустрояване, за обезщетения при безработица, обезщетения за майчинство и пр.

Става въпрос за правоотношения, в които участват определени групи лица, които са в *уязвимо положение*, и приоритетът на принципа на равенство следва да се чете и като конституционно задължение за преодоляване на съществуващо неравенство, което изисква по-активни действия от законодателя вместо стесняване възможността за съдебна защита на накърнени права. След като Конституцията в чл. 14 и 47 извежда на преден план закрилата на семейството, майчинството и децата като приоритет на държавата и обществото, а възрастните хора и лицата с увреждания също се намират под особена закрила на държавата (чл. 51 от Конституцията), макар и различни по регламентация, тези конституционни права са от групата на „права на съпричастие“, чрез които гражданите се стремят към социално приобщаване.

В Решение № 13/2003 г. Конституционният съд е приел, че законодателят е свободен да променя нормативната уредба, свързана със системата на социално осигуряване и системата на социално подпомагане, но като се съобразява с потребностите на лицата и възможностите на обществото. Едва ли чрез ограничаване правото на защита на посочените по-горе групи лица, чрез отрязване достъпа до касационно обжалване на първоинстанционно решение на административен съд се съблюдава посоченото в това решение на КС. Напротив, въведените от законодателя случаи на оспорване на административните актове само на една съдебна инстанция водят и до ограничаване на конституционно гарантираните права по чл. 51, ал. 1 от Конституцията.

Следва да се добави и извод, че оспорваните изменения в цитираните по-горе нормативни актове противоречат на прокламирания в Преамбюла на Конституцията принцип на социалната държавата, тъй като законодателят не е отчел социалната функция на държавата, ръководейки се от неясни съображения.

По отношение на промяната в Закона за правната помощ, въвеждаща необжалваемост на първоинстанционното решение на административния съд при отказ за предоставяне на правна помощ по международни спорове по граждански и търговски дела, също се отслабват необходимите гаранции за реализиране на правото на защита на гражданите, доколкото е налице отстъпление от досегашния модел. Не е за пренебрегване и обстоятелството, че засегнати от промените са лица, нуждаещи се от правна помощ и принадлежащи към групи в неравностойно положение.

По отношение на измененията в Закона за опазване и защита на земеделските земи – с тях се премахва касационното обжалване при спорове, свързани с изграждане на площадки и трасета върху земеделски земи, спорове във връзка с актове за отмяна или изменение на решения на комисиите за промяна предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди. Земята е благо от най-висш порядък, основно национално богатство съгласно чл. 21, ал. 1 от Конституцията. Тя се ползва с особената закрила на държавата и обществото, тя е ресурс със стратегическо значение за българската държава. Принципно положение е, че обработваемата земя се ползва само за земеделски нужди и затова промяната в предназначението на земята (предмет на тези производства) би следвало да се държи под „особен контрол за законност“, включително чрез възможността за обжалване на първоинстанционното съдебно решение.

Отказът да се съобрази правилото на чл. 131 от АПК и да се предостави достъп до още една съдебна инстанция – касационна инстанция по горепосочените видове дела, свързани със защита на основни конституционни права, означава да се приеме а priori, че същностни конституционни права могат да бъдат признати или отказани с влезли в сила недопустими или нищожни съдебни решения. Принципите на Конституцията, свързани с върховенството на закона, правовата държава и защитата на основните права, съдържат иманентно в себе си изискване за въздържане от влошаване на режима на защита на всяко едно човешко право.

В заключение приемаме, че чрез посочените законодателни промени, водещи до ограничаване на обжалването като редовен способ за защита на законни права и интереси на гражданите или юридическите лица, се засяга същностното ядро на основното право на защита, без да е налице легитимна цел и разумна пропорционалност между използваните средства и преследваната цел.

*По т. 6 – относно разпоредбата на чл. 192а, изр. второ АПК*

Подписахме решението в отхвърлителната му част, свързана с разпоредбата на чл. 192а, изр. второ АПК, с особено мнение поради следното:

Спорът за конституционосъобразността на разпоредбата на чл. 192а, изр. второ АПК трябваше да се разреши на плоскостта на разбирането за правовата държава, като се съобрази богатото, многопластово съдържание на този принцип (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

В практиката на Конституционния съд понятието за правовата държава се проявява в два аспекта: формален – определени форми и процеси за прилагането на правните норми, и материален – съдържанието на правните норми да гарантира конституционно закрепените основни права (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 12 от 2018 г. по к. д. № 1/2018 г.).

Според действието по време съдебното решение за отмяна на подзаконов нормативен акт може да действа ретроактивно (*ex tunc, pro preterito*) или – занапред (*ex nunc, pro futuro*). Налице е конкуренция между различни подходи при законового уреждане на въпроса за темпоралния ефект на съдебните решения и за момента, към който се преценява законосъобразността на подзаконовия нормативен акт.

Първият възможен подход, при който обявеният за несъответен на закона нормативен акт ще се счита за незаконосъобразен от момента на издаването му, доближава по-плътено правните последици на съдебното решение до повелята за правна справедливост (правова държава в материален смисъл).

Вторият подход, при който незаконосъобразният нормативен акт спира да се прилага „занапред“, като възникналите до влизане в сила на решението правни последици се запазват, е доминиран от разбирането за правната сигурност като конституционно значима ценност, която изключва обратно действие (правова държава във формален смисъл).

Като конструкция принципът на правовата държава допуска възможна конкуренция между отделните негови компоненти и по необходимост включва принципа на балансираната преценка на конкуриращи се принципи и основни права като елемент на своето съдържание (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). Грижа на законодателя е да помири постулата за правна сигурност и изискването за справедливост по най-щадящ за основните права на гражданите начин.

От съдържанието на чл. 195, ал. 1 АПК парламентът е избрал подход, при който подзаконовият нормативен акт се смята за отменен от деня на влизане в сила на съдебното решение. От посочената разпоредба следва изводът, че за периода от приемане на подзаконовия нормативен акт до неговата отмяна с влязло в сила съдебно решение този акт поражда правни последици.

Това положение се проектира в чл. 192а АПК в частта, според която релевантният

момент, към който се преценява съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон, е постановяването на съдебното решение. В тази част оспорената разпоредба е в съзвучие с Тълкувателно решение № 2 от 2016 г. на Върховния административен съд, според което вредите, причинени на граждани и юридически лица при или по повод изпълнението (действието) на подзаконов нормативен акт в периода, преди той да бъде отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен, не подлежат на обезщетяване по реда на чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). Със създаването на чл. 192а АПК невъзможността за обезщетяване на вреди от прилагането на подзаконов нормативен акт като правен резултат се постига в еднаква степен както при отмяната му занапред с влязъл в сила съдебен акт, така и при промени в законовата уредба, които водят до неговата законосъобразност. Основният въпрос, който не намира отговор в решението, е дали подобен резултат, пречупен през призмата на принципите и ценностите на Конституцията, е справедлив.

Считаме, че в разглеждания случай дължимият по Конституция справедлив баланс между двата компонента на принципа за правова държава не е постигнат, тъй като правната сигурност по един категоричен и безапелационен начин е взела връх и е *„изключила изцяло“* правната справедливост. Това личи и от дебата в пленарна зала по приемане на чл. 192а, изр. второ АПК: *„(...) тази норма цели да запази правната стабилност, правната яснота и (...) да разтовари държавата от една прекомерна отговорност“* (Из Стенограма от сто петдесет и четвърто заседание на 44-то Народно събрание, 22 юни 2018 г.). Подобен подход при равнопоставеност на основни принципи е неприемлив. Съвременната конституционна държава не допуска постулатът за правна сигурност да се развива за сметка и в ущърб на изискването за справедливост и да го обезсмисля. Не го допуска и действащата българска Конституция, която в Преамбюла си прокламира справедливостта като общочовешка ценност от най-висш ранг и въздига по-нататък *„сигурността“* и *„справедливостта“* като равностойни компоненти на правовата държава, от които съвременният човек несъмнено има нужда (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Освен с материалния елемент на правовата държава оспорената норма влиза в противоречие с формалното ѝ съдържание. Като предвижда, че материалната законосъобразност на подзаконовия нормативен акт се преценява към момента на постановяване на съдебното решение, чл. 192а АПК създава следната противоречива конструкция: държавата, която е адресат на отговорността за вреди, причинени от

незаконни актове или действия, чрез законодателния си орган би могла да освободи себе си от отговорност, като промени законовата уредба и санира незаконосъобразността на оспорения подзаконов нормативен акт. Подобни фаворизиращи държавата действия чрез законодателния си орган се отричат категорично и от практиката на ЕСПЧ. Наред с това се генерира напрежение и вътрешен дисонанс в логиката на правната уредба, каквито държавата на правната сигурност не търпи (правова държава във формален смисъл).

Мнозинството от конституционните съдии приемат, че преобладаващата част от наведените в искането съображения за противоконституционност „са изцяло по целесъобразността на приемането на чл. 192а АПК от законодателя и не могат да бъдат отнесени към нарушаването на която и да е конституционна норма“. Подобна констатация не звучи убедително тогава, когато залогът е възстановяване на правната справедливост в личната сфера на индивида. По Конституция всяка проява на законодателна целесъобразност трябва да се вмести в мащаба на основните права като обективно право. Свободата на преценка на парламента свършва там, където започва ненакърнимото конституционно ядро на съответното основно право.

Действащата българска Конституция съдържа неотменимостта на основните права като признак, принадлежащ към самото понятие за такива права (чл. 57, ал. 1). Съпоставянето на това принципно положение с възможността основните права да бъдат ограничавани в рамката, очертана от самата Конституция, води до заключението, че пробив в основни права поначало е допустим, стига да не се посяга върху сърцевината на конкретното право (правова държава в материален смисъл).

В пространството на основните права се състои обмен на фундаментални за обществото и за отделния индивид блага, които правят възможно функционирането и развитието на личността. Ценностите, втъкани в тях, очертават и конституционно търпимия предел на законодателна целесъобразност.

В случая търпимият предел е преминал, тъй като прилагането на един институт с конституционен ранг и произтичащото от него основно право са превърнати в „заложници“ на дискреционната нормотворческа преценка на законодателя, зад която могат да прозират конюнктурни настроения или стремеж за неоправдано изключване на отговорността на държавата. Отговорността на държавата за вреди има опора в разпоредбата на чл. 7 от Конституцията и последващо развитие в ЗОДОВ. В основата на този вид отговорност стои разбирането, според което във всичките си актове и

действия държавата следва да се ръководи от правата и законните интереси на гражданите.

Систематичното място на чл. 7 е в глава първа на Конституцията, озаглавена „Основни начала“. По този начин отговорността на държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица, е призната за един от основните принципи на държавната власт. Уредбата ѝ на конституционно ниво сред основните начала е свидетелство за нейното основополагащо за цялата структура на държавната власт значение.

От разпоредбата на чл. 7 от Конституцията се извежда основното право на гражданите и юридическите лица на обезвреда, корелат на което е задължението на държавата да обезщети вредите, причинени на лицата при или по повод изпълнение на незаконосъобразна административна дейност. Макар систематически да не принадлежи към глава втора „Основни права и задължения на гражданите“, то също е основно право, тъй като е конституционно уредено, и то като интегрална част от принципите, за чието осъществяване е мислена и се прилага самата Конституция.

Атакуваната разпоредба поставя пълноценната реализация на това право под условие, че във всеки един момент до постановяване на съдебното решение законодателят може да преодолее незаконосъобразността на оспорения подзаконов нормативен акт чрез промяна в законовата уредба. По този начин разпоредбата на чл. 7 от Конституцията, която гарантира защита срещу вреди от незаконни актове (Решение № 2 от 2000 г. по к. д. № 2/2000 г.), се превръща в една бланкетна формула, а произтичащото от нея право на обезвреда се изпразва от съдържание. Подобно законодателно разрешение не е в услуга на повелята за правната справедливост, тъй като не съумява да съхрани сърцевината на право с конституционен ранг (правова държава в материален смисъл).

Притезанието за обезщетяване е присъщ компонент от съдържанието на всяко субективно право, вкл. и на основните конституционни права като източник на субективни права, макар и в публичното право. Реализацията на това притезание е работа на законодателя.

На фона на това принципно положение отговорността на държавата за вреди се откроява като основен механизъм за преодоляване на последиците от засягане на конституционни права (Вж. Препоръка № R (84) 15 на Комитета на министрите към



Съвета на Европа относно отговорността на държавата). Фундаменталното значение на този институт като способ за възстановяване на правната справедливост предполага законодателят да създаде благоприятна почва за поставянето му в ход при увреждане от незаконосъобразна дейност на администрацията. Вместо това оспорената разпоредба стеснява значително пространството, върху което се разполага отговорността на държавата за вреди, и по този начин отдалечава основните права от конституционната им същност на проводник на субективни права в публичното право.

В решението се посочва, че „никоя друга власт не може да попречи на законодателя да променя, отменя или изменя закони, с които да регулира обществените отношения“. Но нормотворческата компетентност на парламента не бива да се противопоставя на основни конституционни права. Пълноценната им реализация трябва да бъде смисъл и цел на всеки закон. Разпоредбата на чл. 192а, изр. второ АПК е отстъпление от конституционния разум на законовата регулация в сферата на основните права, а именно: приеманите закони да правят възможна тяхната изява, а не да ги изпразват от съдържание.

Макар в случая количественият критерий да не е решаващ, за пълнота следва да се посочи, че потърпевши от възприетото разрешение са широк кръг граждани и юридически лица, претърпели вреди от прилагането на подзаконови нормативни актове. С подобно отношение към основното право на обезвреда по чл. 7 от Конституцията законодателят не откликва подобаващо на потребността за повече правна справедливост.

Конституционни съдии:

Таня Райковска

Атанас Семов