



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

Вх. № 12735/2018 г.

Гр. София, 23.11.2018 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Ех. № 340 КВ 12/18 г.
Дата 26.11.18 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 12/2018 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 09.10.2018 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствие с чл. 8 и чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека от 10.12.1948 г., с чл. 14, § 1 и чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права, с чл. 6, § 1 и чл. 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, с чл. 9, т. 4 от Конвенцията за достъп до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда на § 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 относно чл. 217, ал. 2, изр. трето, четвърто и пето и ал. 4, § 57, § 61, § 67, § 79, т. 3, § 109, т. 2 и 3, § 11, § 114, т. 1 и 3, § 124, т. 2 § 125, т. 3, § 130 и § 133, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Административно процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 77/18.09.18 г. –ЗИДАПК).

С определение от 09.10.2018 г. по к.д. № 13/2018 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искане на 53 народни представители от 44-тото Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 44 от ЗИДАПК (ДВ, бр. 77/18.09.18 г.) и за установяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и несъответствие с договори, по които България е страна на § 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. 3, § 124, т. 2, § 125, т. 3, § 130,

§ 133, т. 1, б. „а“ и т. 2, § 149, ал. 2, изр. първо в частта „в закрито заседание“, както и на чл. 160, ал. 6, изр. второ от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДВ, бр. 105/29.12. 2005 г. , последно изм. и доп. бр. 77/18.09.18 г.).

Със същото определение Конституционният съд е присъединил за съвместно разглеждане и решаване к.д. № 13 /2018 г. към к.д. № 12/2018 г.

С определение от 09.10.2018 г. по к.д. № 14 /2018 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 57, § 61, § 67, § 125, т. 3, § 130, § 133, т. 1, б. „а „ и т. 2 от ЗИДАПК (обн. ДВ, бр. 77/18.09.18 г.) и е присъединил к.д. № 14 /2018 г. към к.д. № 12/2018 г. за съвместно разглеждане и решаване.

В съответствие с предоставената възможност изразявам следното становище:

I. Относно правилата за подсъдността

1. Родова подсъдност

С § 28 на ЗИДАПК е направено допълнение в нормата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК, уреждаща родовата подсъдност на административните дела по отношение на оспорванията на актовете на Министерския съвет (МС), министър – председателя, заместник министър-председателите и министрите.

Не могат да бъдат намерени за основателни възраженията на президента на Република България, че изразът: *„издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление“* противоречи на норми на Конституцията, тъй като не идентифицирал ясно кои актове на МС, министър - председателя, заместник министър-председателите и на министрите ще се разглеждат от Върховния административен съд (ВАС) като първа инстанция.

В чл. 125, ал. 2 от Конституцията е регламентирано правомощието на ВАС да се произнася по спорове за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. Оспорваната част от разпоредбата възпроизвежда по същество тълкуването, дадено от Конституционния съд в Решение № 8 от 23.04.18г. по к.д. № 13/2017г. на конституционно ниво да не се съдържа уредба на подсъдността на делата (вкл. и на административните).

Задължителното тълкуване по това решение дава отговор на въпроса дали нормата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията задължава ВАС да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция. В мотивите му е посочено, че *„разпоредбата на чл. 125, ал. 2 КРБ е създадена от конституционния законодател не за да послужи като материално правно основание за обжалваемост на актовете на МС и на министрите, а за постигане на други цели. На първо място, тя е предназначена да подчертае по категоричен начин, че в правната държава актовете на Министерския съвет и на министрите подлежат на пряк съдебен контрол относно законност. На второ място, разпоредбата показва, че е изоставено*

т.нар. "изброително начало" при определяне на актовете на МС и министрите, които подлежат на съдебен контрол, и че е възприета общата клауза за оспорване на тези актове. На следващо място, тя идва да посочи ВАС като компетентния съд да се произнася по законността на цитираните актове. На последно, но не по значение място, правилото по чл. 125, ал. 2, предложение първо е закрепено на конституционно ниво, за да се гарантира неговата неизменност и да се осуетят опити на законодателната власт да изключи от подсъдността на ВАС някои или всички актове на Министерския съвет и на министрите по съображения от законодателна целесъобразност".

Така Конституционният съд е определил обхвата на актовете на МС и министрите, подлежащи на пряк съдебен контрол за законност пред Върховния административен съд. Административните актове, издадени от МС и министрите, в изпълнение на функциите и правомощията им по ръководство и осъществяване на управлението на държавната власт, според Конституционния съд не са обикновени административни актове, а правни такива, чрез които МС и министрите осъществяват възложените им от Конституцията и детайлизирани в закона функции.

Именно чрез разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предл. първо от Конституцията е реализирана идеята на конституционния законодател ВАС да осъществява пряк контрол за законност като първа инстанция по отношение на актовете на МС и министрите, които могат да бъдат квалифицирани като административни актове и са израз на политическата им концепция за управление – актовете, издавани при упражняване на публична власт, в изпълнение на конституционно установените им правомощия по ръководство на държавното управление, които могат да засягат както публичния интерес, така и правата, свободите или законните интереси на отделни граждани или организации.

Административните актове, с които посочените органи не осъществяват властническите си правомощия от Конституцията, макар и да засягат права и законни интереси на граждани или юридически лица, са изключени от предметния обхват на прекия съдебен контрол на ВАС.

В цитираното решение Конституционният съд е обобщил, че: „за да попадат в обхвата на актовете по чл. 125, ал. 2, предл. първо от Конституцията, относно чиято законност ВАС се произнася задължително като първа инстанция, е необходимо актовете да са издадени от посочените в разпоредбата висши органи на изпълнителната власт при упражняване на възложените им от Конституцията функции и правомощия, по ръководството и осъществяването на държавното управление, да притежават белезите на административен акт, да засягат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица и да не са изключени изрично от закон от пряк съдебен контрол. Извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна разпоредба, законодателят има правото да определя друга подсъдност за възникнали правни спорове.“

Основните си функции при тълкуване на конституционните разпоредби, Конституционният съд е формулирал в Решение № 8/01.09.2005 г. по к.д. № 7/05 г. - да се изгради ясна и безпротиворечива система от норми, чрез изясняване на точния смисъл на конституционните разпоредби (превантивна) и изграждането на стройна система на нормативните актове, свързани с Конституцията, за да се предотврати използването на санкционните правомощия на КС и в частност обявяването на даден закон за противоконституционен.

Тези функции вече са реализирани при тълкуването на чл. 125, ал. 2 КРБ, с Решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г., поради които последващото му възпроизвеждане в нормативен акт – в оспорваната част на нормата на чл. 132, ал.2, т. 2 АПК може единствено да аргументира извод за съответствието му с Конституцията.

2. Местна подсъдност

С § 29, т. 1 ЗИДАПК е направено изменение и допълнение в нормата на 133, ал. 1 и 2 АПК, регламентираща местната подсъдност на делата. Предвидено е делата по оспорване на индивидуални административни актове да се разглеждат от административния съд по постоянен адрес или седалище на посочения в акта адресат, а ако последният има постоянен адрес или седалище в чужбина, споровете да се разглеждат от Административен съд София. Когато посочените в акта 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 органа, издал акта. Във всички останали случаи те се разглеждат от административния съд, в района на който е седалището на органа.

Неоснователни са възраженията, че новата уредба на местната подсъдност на административните дела не дава достатъчно гаранции за по-бърз и евтин достъп до правосъдие, респективно - не гарантира правото на защита на гражданите и по този начин се отклонява от регламентираните в Конституцията принципи на правовата държава (чл. 4 , ал. 1) и правото на защита (чл. 56).

Обсъжданите изменения в чл. 133, ал. 1 АПК обвързват местната подсъдност с постоянния адрес и седалището на посочения в индивидуалния административен акт адресат, а не със седалището на органа, издал този акт.

Индивидуалните административни актове пораждаат или засягат определени права и задължения на конкретни адресати - граждани или организации, поради което посочената обвързаност създава необходимите гаранции за реализиране на правото на защита по чл. 56 от Конституцията. Този подход е приложен от законодателя и в изменената и оспорвана норма на чл. 133, ал. 2 АПК.

Целта на законодателната промяна е да улесни гражданите като адресати на административен акт, при евентуална негова незаконосъобразност, да се обърнат към административния съд по техния постоянен адрес. Оспорваното законодателно решение цели фактически да „доближи“ гражданите до правосъдието. Наред с

това, с промяната ще се ангажират ненатоварени съдилища и ще се облекчи прекомерно натовареният АССГ, което също ще допринесе за бързина на правораздаването.

Обстоятелството, че не е отчетена законовата възможност постоянният адрес да е различен от настоящия не обуславя настъпване на непропорционални затруднения и негативни последици за гражданите при търсене на съдебна защита.

Предвид тези доводи, както и поради фактът, че постоянният адрес е адресът в населеното място, което лицето избира да бъде вписано в регистрите на населението, той винаги е на територията на Република България. Всяко лице може да има само един постоянен адрес, поради което обвързването на местната подсъдност с постоянния, а не с настоящия адрес, не влиза в конфликт с конституционни разпоредби.

II. Относно закритите заседания в касационното производство.

С разпоредбата на § 55 ЗИДАПК (чл. 217, ал. 2 АПК) е регламентирано като правило разглеждането на касационни дела от тричленен състав на ВАС в закрито заседание, без участие на страните. Като изключения от правилото са предвидени хипотезите, при които съдията – докладчик по своя преценка може да разпоредел делото да се разгледа в открито заседание или когато такова искане е направено от страна най - късно с касационната жалба или в отговор към нея, както и по отношение на разглежданите дела от петчленни състави на ВАС.

В чл. 121, ал. 3 КРБ е формулиран основен принцип за правораздаването - на публичност при разглеждане на делата, който е приложим и за различните инстанции при разглеждането на административни дела. Същият е залегнал и в основните начала на всички процесуални закони – АПК, НПК, ГПК, както и в устройствения закон (съгласно чл. 7 от Закона за съдебната власт всеки има право на справедлив и публичен процес).

Чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 14, § 1 от Международния пакт за граждански и политически права и чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи прогласяват като едно от основните права на всеки човек публичното разглеждане на неговото дело. Публичността е гаранция за справедлив процес, в който страните имат право да участват лично и върху който може да се осъществява публичен контрол. Публичното разглеждане на съдебните дела е безусловна предпоставка за прозрачно правораздаване, до което обществеността има достъп, и защитен механизъм срещу евентуален съдебен произвол. Публичността гарантира в пълна степен правото на страните в процеса да се запознаят с цялата документация, подлежаща на преценка при разглеждане на делото, а така също и правото на пълна информация за хода и протичането на самото производство.

Оспорваната разпоредба е в отклонение от изискването на чл. 12 АПК за „достъпност, публичност и прозрачност“ и не обезпечава в пълна степен

откритостта, достоверността и пълнотата на информацията на нивото на европейските стандарти за ефективен и справедлив процес.

Предвид това са основателни възраженията, че нарушаването на принципа на публичност винаги създава сериозни рискове за несправедлив съдебен процес. Също толкова основателни са и аргументите, че възможността за разглеждане на делото от тричленен състав на ВАС в открито заседание в зависимост от преценката на съдията – докладчик или по направено от страните искане, превръща публичността от правило в изключение и влиза в конфликт със същността на административното правосъдие, при което не само жалбоподателят, а и цялото общество се ползва от ползите на съдебния контрол.

Допълнително се отбелязва, че законодателят не е формулирал критерии, въз основа на които ще се извършва тази преценка, което от своя страна създава реални предпоставки за проява на субективизъм.

Конституцията допуска изключение от принципа на публичност само в определени със закон случаи, като Конституционният съд приема, че изключения от конституционно признати права са допустими само, когато са оправдани с оглед на особено значими обществени интереси - Решение № 6 от 18.11.2004 г. по к.д. № 7/2004 г., Решение № 5/1992 г. по к.д. № 11/1992 г., Решение № 7/1996 г. по к.д. № 1/1996 г., Решение № 18/1997 г. по к.д. № 12/1997 г. и Решение № 12 /2003 г. по к.д. № 3/2003 г.

В Решение № 7/04.06.1996 г. по к.д. № 1/96 г. съдът е възприел становището, че *„водец е принципът на чл. 57, ал. 1, според който основните права са неотменими, така че възможността по чл. 57, ал. 3 трябва да се прилага ограничително (ограничение на ограничението).“* Основания за ограничения могат да бъдат свързани със защитата на конституционно установения ред и на националната сигурност, със запазване на обществения ред и превенция на престъпността, със защита на здравето, морала, репутацията и правата на другите граждани и със съображения за запазване на тайна.

Предвиденото в атакуваната разпоредба ограничение на правото на публично разглеждане на делото не е оправдано с особено значим обществен интерес и влиза в противоречие както с чл. 121, ал. 3 КРБ, така и с общопризнати норми на международното право.

Такова ограничение не е оправдано особено по отношение на касационното производство, в което се осъществява контрол на решение на първоинстанционния съд и ВАС действа като последна редовна инстанция (неговият акт е окончателен). С активна процесуална легитимация разполагат много повече лица - страните, за които решението е неблагоприятно, без ограничение дали са участвали при първоинстанционното разглеждане на делото, главният прокурор или неговият заместник. Тези специфики на касационното производство по административни дела изискват публичност на процеса и възможност за участие на страните в него.

III. Относно таксите

С оспорвания § 57 ЗИДАПК е създаден чл. 227а АПК, с който се въвеждат държавни такси за касационно обжалване, дължими от касационния жалбоподател – в размер на 70 лв. за гражданите, едноличните търговци, държавните и общинските органи и други лица, осъществяващи публични функции и за организации, предоставящи обществени услуги, и в размер на 370 лв. за организациите. Предвидена е пропорционална такса за случаите с определяем материален интерес, която се определя като процент от този интерес ~~интереса~~ - 0,8 % ~~евро~~, но не повече от 1 700 лв., а в случаите, когато материалният интерес е над 10 000 000 лв. - в размер на 4 500 лв.

В чл. 227а, ал. 2 са регламентирани хипотезите на освобождаване от държавна такса за касационно обжалване – за прокуратурата при подаване на протест и за граждани, за които е признато от съда, че нямат достатъчно средства да я заплатят. Налице е изрична уредба в чл. 227а, ал. 4 относно изключенията, при които прости и пропорционални такси не се дължат в посочения в ал. 1 и 3 размер и това са таксите при касационно обжалване по дела за пенсионно, здравно и социално осигуряване. При тези дела таксите са определени в значително по-нисък размер - 30 лв. за гражданите и едноличните търговци и 200 лв. за организациите, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции и организации, предоставящи обществени услуги.

Съгласно чл. 227а, ал. 5 АПК в касационното производство по Закона за административните нарушения и наказания не се дължат такси.

С атакуваната разпоредба на § 61 от ЗИД АПК е създаден чл. 235а, с който ~~ее~~ е въведена такса за производство, образувано по частна жалба. Размерът ѝ за граждани е 30 лв. и 150 лв. за организации. От такса са освободени гражданите по дела за пенсионно, здравно и социално осигуряване.

С § 67 от ЗИД АПК е приет чл. 242а АПК, с който се въвежда такса и за производствата по отмяна на влезли в сила съдебни актове – в размер на 30 лв. за граждани и 150 лв. за организации. Гражданите са освободени от внасяне на такава такса по делата за пенсионно, здравно и социално осигуряване.

Доводите на вносителите, че горепосочените изменения в АПК противоречат на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, не могат да бъдат споделени.

В чл. 60, ал. 1 от Конституцията е регламентирано задължение за гражданите да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. В свое Решение № 13 от 31.07.14 г. по к.д. № 1/14 г. 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. Те са финансово плащане, установено от държавата и събирано от нейните органи, във връзка с извършвани от тях дейност или услуга. Поради връзката между таксата и съответната престация, заплащането на таксата може да се яви като условие за получаването на тази престация. Следователно, такса е длъжен да плати

всеки, за когото законодателят е определил финансова отговорност за извършени държавни разходи в негова полза. В съответствие с чл. 60, ал. 1 КРБ както данъците, така и таксите, които се плащат от физически или юридически лица, се установяват само със закон съобразно техните доходи и имущество.

По отношение на съдебните такси, с Решение № 3 от 08.07.2008 г. по к.д. № 3/08 г., Конституционният съд приема, че *„дължимостта на държавната такса от ищците при предявяване на искове се определя от обстоятелството, че правораздаването е публична услуга. Заплащането на такса се свързва не само с възмездяване на тази услуга, но и с мотивиране на гражданите и юридическите лица към добросъвестно упражняване на процесуалните права, като завеждат искове, които са потенциално основателни, и се предотврати увеличаването на броя на неоснователните съдебни спорове“*.

Оспорваните разпоредби не влизат в противоречие с изискванията на чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Съдебните такси за касационно обжалване са определени със закон. Макар Конституцията да не поставя изискване, размерът на тези такси също е определен със закон. По отношение на важни правно защитими интереси, като здравното, пенсионното и социалното осигуряване, е предвидено гражданите да дължат такси в минимален размер. Социално слабите и малоимотни граждани са освободени от държавни такси. Съдебни такси при касационно обжалване по дела по ЗАНН също не са предвидени.

Това обосновава извод, че с атакуваните разпоредби не се препятства достъпът до правосъдие и не се нарушава правото на защита, регламентирано в чл. 56 от Конституцията.

В свое Решение № 5 от 17.04. 2007 г. по к.д. № 11/2006 г. Конституционният съд е изложил разбирането, че *„от принципа на правовата държава, провъзгласен в чл. 4, ал. 1 на Конституцията, произтича изискването държавните органи да издават законосъобразни актове. Извън всяко съмнение е, че освен предназначението на гаранция при нарушени права правото на защита изпълнява функцията и на средство за контрол за законосъобразност на административните актове. От тези безспорни предпоставки обаче не произтича заключението, че безплатното производство е гаранция за правото на защита и за правовата държава така, както те са уредени в чл. 4, ал. 1 и чл. 56 на Конституцията.“*

В производството по обжалване на административни актове, в обхвата на разноските се включват и държавните такси. Когато съдът установи, че актът е незаконосъобразен и го отмени, държавните такси, разноските по производството и възнаграждението за адвокат (ако жалбоподателят е имал такъв), се възстановяват от бюджета на органа, издал отменения акт или отказ. Подателят на жалбата има право на разноски и при прекратяване на делото поради оттегляне на оспорения от него административен акт - чл. 143, ал. 1 и 2 АПК. Следователно, в посочените хипотези внесените предварително държавни такси ще бъдат възстановени на жалбоподателя.

В цитираното решение е посочено, че законодателят е възприел съобразно с принципа на социалната справедливост, че при отхвърляне на жалбата и признаване на административния акт за законосъобразен, именно гражданинът, а не държавният орган дължи разноските. В противен случай, в противоречие с принципа на социалната справедливост излиза, че при всички обстоятелства дори и при издаване на законосъобразни актове разноските за тяхното оспорване ще се дължат от държавните органи. В този смисъл на освобождаването от заплащане на разноски, което привидно "гарантира" правото на защита, противостои ограничението на свободата на останалите граждани, които в крайна сметка поемат разходите по обжалването, като чрез дължимите данъци формират бюджета, от който се финансират държавните органи, включително и съдебната власт.“

Не на последно място следва да се отбележи, че новата уредба на чл. 227а, ал. 2 дава право на всеки гражданин да поиска от съда да бъде освободен от държавна такса. Преценката дали да удовлетвори това искане и да признае, че гражданинът – касационен жалбоподател няма достатъчно средства да заплати държавна такса, е на съда и тя не е субективна, а се основава на нормативно регламентирани критерии.

IV. Относно премахването на касационната инстанция в специални закони.

Възраженията за противоконституционност на оспорваните разпоредби, регламентиращи премахване на касационното обжалване на съдебни решения по посочените от вносителите специални закони, също се намират за неоснователни.

На конституционно равнище липсва уредба относно броя на инстанциите, през които трябва да премине определено дело, както и конституционен императив в тази връзка. В чл. 131 АПК е регламентиран принципът за двуинстанционност на съдебните производства по административни дела, който принцип може да бъде извлечен и от нормата на чл. 119, ал. 1 КРБ, в която са изброени съдилищата, които осъществяват административно правосъдие в Република България.

В практиката си Конституционният съд последователно следва разбирането, че посочената норма не следва да се тълкува в смисъл, че всяко дело, независимо от неговия предмет, трябва да премине през всички инстанции. Касае се за принципно изискване, от което са допустими законодателни изключения - Решение № 27 от 15.10.1998 г. по к.д. № 20/1998 г., Решение № 16 от 16.06.1998 г. по к.д. № 7/1998 г. и Решение № 9 от 24.10.2002 г. по к.д. № 15/2002 г.

С тях се приема, че въпросите за съдебните инстанции са предмет на уредба в устройствените, процесуалните и други закони, съдържащи процесуални правила, а не в Конституцията. Към този извод сочи и нормата на чл. 133 от Конституцията, съгласно която организацията и дейността на съдилищата се уреждат със закон (Решение № 4 от 16.06.2009 г. по к.д. № 4/2009 г.).

Фактът, че определено дело не преминава през всички инстанции, не води до нарушаване на правото на защита, регламентирано в чл. 56 КРБ. Защитата срещу

постановените административни актове в производствата по оспорваните разпоредби е именно защита пред съд, макар и да преминава през една съдебна инстанция. Налице е съответствие с изискванията на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, в която е възприет принципът на общата клауза на обжалване на всички административни актове пред съдилищата. Конституционно установеният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи е проява на правозащитната функция на правовата държава.

V. Относно твърдяното противоречие на чл. 192 а, изр. 2 АПК /създаден с § 44 от ЗИД АПК/ с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Основателни са възраженията на 53-мата народни представители от 44-то народно събрание, че приетата с § 44 от ЗИДАПК разпоредба на чл. 192 а, изр. 2 АПК не съответства на принципа на правовата държава, регламентиран в чл. 4, ал. 1 КРБ, защото ще доведе до правна несигурност, правна нестабилност и непредвидимост при постановяване на съдебни решения при оспорване на материално незаконосъобразни административни актове.

С тази норма се предвижда, че при преценката за съответствие на подзаконовия нормативен акт компетентността на органа за издаването му се преценява към момента на издаване, а съответствието му с материалния закон - към момента на постановяване на съдебното решение.

Подзаконовите нормативни актове конкретизират и доразвиват законите разпоредби. Те се издават за прилагане на закона в цялост или на отделни негови разпоредби, поради което е недопустимо да му противоречат, в каквато насока е и Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к.д. № 14/1992 г.

Чл. 15, ал. 1 от Закона за нормативните актове поставя точно изискванията, на които трябва да отговаря нормативният акт (включително и подзаконовият): да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен, включително и на Договора за функциониране на ЕС и актовете, приети от институциите на ЕС, ако е налице регламентация на същите отношения, които са предмет на този нормативен акт. Тези изисквания следва да бъдат изпълнени към момента на изготвяне на нормативния акт.

Правната доктрина и съдебната практика са последователни в разбирането си, че преценката за действителността на административния акт (независимо от неговия вид – индивидуален, общ или нормативен), следва да се прави към момента, в който административният акт е постановен и е станал изпълняем и последващата промяна в правната уредба не се отразява върху неговата валидност.

С атакуваната разпоредба се дава възможност несъответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон и нарушаването на изискванията на ЗНА да бъдат санирани впоследствие - в хода на съдебното производство. Това по същество обезсмисля изискването към нормативните актове за съответствие с Конституцията и актовете от по-висока степен и последващия съдебен контрол за тяхната материална законосъобразност.

Конституционният съд вече е имал възможност да отбележи в Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к.д. № 18/1995 г., че „при издаване на административни актове държавните органи са задължени да спазват Конституцията и законите на страната“, което от своя страна представлява проявление на принципа на правовата държава. Противното винаги води до нарушаването му“

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

СЪТИР ЦАЦАРОВ