



СТАНОВИЩЕ

на Фондация „Български адвокати за правата на човека“

по конституционно дело № 12 от 2018г., към което са присъединени к.д.13 и 14 от 2018г., изготвено в отговор на поканата на Конституционния съд, отправена с Определение от 9 октомври 2018г.

Исканията на Президента на Република България, народни представители и Омбудсмана на Република България поставят пред Конституционния съд въпроса дали редица разпоредби на ЗИД АПК са конституционносъобразни и съответни на международни договори, ратифицирани от Република България. Фондацията счита, че отправените искания са основателни по съображенията, изложени в тях.

1. Общи въпроси на правото на справедлив процес

Настоящото становище съдържа допълнителни аргументи по съответствието на някои от атакуваните изменения с посочените в исканията международни договори и в частност с чл.6 от Европейската конвенция за защита на основните свободи и правата на човека.

Конституцията на Република България не предвижда изрично идентично с чл. 6 ЕКЗПЧОС индивидуално право на „всяко лице, при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения или основателността на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, ... на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок, от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона“. В практиката си Конституционният съд разглежда това право като неразделна част от върховенството на закона и гаранциите за защита на правата и интересите на гражданите срещу произвол. В случая искателите изрично молят за преценка на съответствието на атакуваните разпоредби с разпоредбата на чл.6 ЕКЗПЧОС в светлината на възприетите в практиката на ЕСПЧ стандарти. Според установената още с ранната практика на този съд (*Engel, Golder, Le Compte, Van Leuven and De Meyere, Benthem, Konig, Feldbruge*), изискванията на член 6 са приложими във всички случаи на произнасяне по „граждански права и задължения“, в които изходът от производството е решаващ за упражняването на „гражданско право“, или за изпълнението на „задължение“ (*Ringweisen*). Според практиката на ЕСПЧ правото на достъп до производство пред независим съд не зависи от въпроса дали националната система предвижда такъв достъп, или не. То следва да е предоставено не само в частноправни спорове, но и в производства от публичноправен характер, доколкото изходът от него е от пряко значение за определянето и съдържанието на частно право, или задължение. Доколкото както правото на справедлив процес, така и различните аспекти от това право не са абсолютни и неограничени, ЕСПЧ всякога подлага отделните аспекти на конкретните случаи на индивидуална преценка за осигуряването на справедлив процес като цяло.



2. Закрити заседания в касационното производство и права на страните

С § 55 от ЗИД АПК се предвижда делата, подсъдни на тричленен състав на ВАС като касационна инстанция, да бъдат разглеждани в закрито заседание, освен ако съдията-докладчик определи делото да се разглежда в открито заседание или страна най-късно в касационната жалба или в отговора на касационната жалба поиска това. Когато делото се разглежда в закрито заседание, прокурорът дава заключение в двумесечен срок от образуването му или в срок, определен от съда, като не се предвижда страните да получат копие от заключението, нито възможност да изложат доводи по него.

Напълно споделяме изразеното в исканията на президента и на 53-ма народни представители становище и изложените в негова подкрепа съображения, че цитираните изменения превръщат публичността от правило в изключение, което противоречи не само на чл. 121, ал. 3 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията и на самата същност на административния процес, но и на посочените в исканията международни договори, по които България е страна, в частност на чл. 6, § 1 от КЗПЧОС. Изискването за публично гледане на делата действително е от фундаментално значение – то спомага да се гарантира справедлив съдебен процес, като страната по делото е защитена срещу произволни решения, а на обществото се дава възможност да контролира правораздаването.

В допълнение отбелязваме, че по отношение на касационното производство по административни дела не може да се прави аналогия с производството по допускане на касационното обжалване по ГПК, в което делото не се решава по същество и поради това Конституционният съд приема в решение № 4 от 2009 г. по конст.д. № 4/2009, че не е налице противоречие с Конституцията. Също така, присъщо за административния процес е състезателното начало, даващо на страните възможност да въздействат върху решението на съда чрез своето процесуално поведение, като чл. 121, ал. 1 от Конституцията, прогласяващ принципите за състезателност и равенство на страните в процеса, изисква тази възможност за въздействие да е еднаква за всички страни в процеса, за да не бъде поставена някоя от тях в по-неблагоприятно положение спрямо друга страна.

Член 6, § 1 от КЗПЧОС изисква „справедливо и публично гледане“ на делото. Относно изискването за публичност Европейският съд по правата на човека приема, че отговорът на въпроса дали може да бъде оправдано отсъствието на открито съдебно заседание пред второ- или третоинстанционен съд зависи от специфичните характеристики на съответното производство, като се държи сметка и за цялото съдебно производство и ролята на съответния съд в него. Когато производството пред висшестоящи съдилища се отнася само до правни, а не фактически въпроси, открито заседание по принцип не се изисква, стига такова да е проведено или страната да се е отказала от провеждането му пред първоинстанционния съд (напр. *Juričić v. Croatia, Hermi v. Italy* [GC]).

Основен елемент от изискването за справедливо гледане на делото обаче са състезателното начало и принципът за равенство на средствата. Съгласно практиката на Съда по правата на човека (напр. делото *Dombo Beheer v. the Netherlands*) принципът за



равенство на средствата означава на всяка страна да бъде дадена достатъчна възможност за представи позицията си, включително и своите доказателства, при условия, които не я поставят в по-неизгодно положение спрямо противната страна.

Предвиденото с обсъжданите изменения право на прокурора при разглеждане на делото в закрито заседание да даде заключение в двумесечен срок или друг определен от съда срок, без да е предвидено същото да се изпрати на страните, за да могат да се запознаят с него, и без да е предвидено право да отговорят на изложените в него твърдения и доводи, противоречи на принципите за състезателност и равенство на страните, закрепени както от Конституцията, така и от чл. 6, § 1 от КЗПЧОС, доколкото поставя страните в по-неблагоприятно положение, тъй като те не са информирани и нямат възможност да обсъдят и оспорят становището на прокурора, което е подадено с цел да повлияе на решението на съда. При това не е изключено в него да бъдат изтъкнати аргументи, на които по-рано в съдебното производство страните не са имали възможност да отговорят.

В практиката си Съдът по правата на човека приема, че всяка страна трябва да получи възможност да се противопостави на изтъкнатите от други участници в процеса доводи. По делото *Milatova and Others v. Czech Republic* Съдът намира нарушение на чл. 6, § от Конвенцията поради липсата на законово задължение жалбоподателят да бъде уведомен за постъпили становища по жалбата и да му бъде дадена възможност да им отговори, въпреки че в случая представените становища са имали за цел да повлияят на съдебното решение, защото са представлявали мотивирани мнения относно съществуването на жалбата, като се е искало отхвърлянето ѝ. Поради това според Съда жалбоподателят е следвало да получи копие от тези становища, за да може да ги коментира.

Съдът по правата на човека намира нарушение на правото на състезателен процес и от юрисдикции в континентални правни системи по дела, по които *avokat general* (независим магистрат), или подобно длъжностно лице е представило становище в производството по обжалване пред последната инстанция с цел да повлияе на съдебното решение, до което становище страните не са имали достъп преди това и което не са имали възможност да коментират (*Vermeulen v. Belgium*), тоест в случаи, подобни на обсъждания.

3. Родова подсъдност

С § 28 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.), е допълнен чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК, като след думата „*министрите*“ е поставена запетая и са добавени думите *издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и когато тези органи са делегирали правомощията си на съответните длъжностни лица, издадените от тях административни актове се оспорват пред съответния административен съд.*

В искането си до Конституционния съд президентът на Републиката е поискал обявяването за противоконституционна разпоредбата на § 28 от ЗИД на АПК в частта



издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и Омбудсманът на Република България и народните представители от 44-тото НС, които са поискали обявяването на различни разпоредби от ЗИД на АПК за противоконституционни, не са направили искане, съответно не са изложили аргументи за противоконституционност на § 28 от ЗИД на АПК.

Смятаме, че разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК в оспорената част противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 125, ал. 2 от Конституцията, като в допълнение на изложените от Президента съображения излагаме следните аргументи.

Неколкократно Конституционният съд се е произнасял, че тълкуването на неясните и неточни формулировки в процесуалните закони е задължение на съдиите (напр. Решение № 4-от 16.06.2009 г. по д. № 4/2009 г., Решение № 15 от 6.11.2018 г. по д. 10/2018 г.). Това обаче не може да се отнася до правилата, които определят подсъдността по делата. Те трябва да бъдат абсолютно ясни, тъй като в противен случай жалбоподателят би бил затруднен да упражни правото си на защита. Процесуална уредба, която възлага на физическите и юридически лица преценката дали един или друг административен акт е издаден при упражняване на конституционното правомощие на административния орган по ръководството и осъществяването на държавното управление, не е съобразена с чл. 56 от Конституцията. Следва да се има предвид, че противоречието на разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК в обсъжданата ѝ част с чл. 56 от Конституцията не се преодолява аргументно от обстоятелството, че допълнението *издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление* произтича пряко от Решение № 8 от 23.04.2018 г. на Конституционния съд по д. № 13/2017 г. Повтарянето на това общозадължително тълкувателно решение в закон не променя степента на неговата задължителност. За сметка на това, включването му в процесуална норма прави обсъжданата разпоредба толкова абстрактна и неясна, че води до нейното противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Що се отнася до частта от разпоредбата, според която актовете на Министерския съвет, на министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите са подсъдни на съответния административен съд в случаите, предвидени в закон, тя противоречи на чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Член 125, ал. 2 от Конституцията не предвижда правомощие на законодателя да определя кои административни актове на тези органи подлежат на оспорване пред Върховния административен съд на първа инстанция. След Решение № 8 от 23.04.2018 г. на Конституционния съд по д. № 13/2017 г. е несъмнено, че не законът, а функцията, която посочените административни органи осъществяват, определя правилата за разпределяне на делата на първа инстанция между Върховния административен съд и административните съдилища. Възприетият подход от законодателя практически



означава, че по законодателен път, с оглед на преценката на законодателя към определен момент, може да се изключват административни актове, издадени от посочените органи, от подсъдността на Върховния административен съд на първа инстанция. По този начин, в противоречие на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, законодателят може по политическа целесъобразност да изключва административни актове от подсъдността на Върховния административен съд на първа инстанция. Конституционната норма не допуска подобен подход.

4. Такси

С новите чл. 227а АПК (създаден с § 57 ЗИД АПК), на чл. 235а АПК (създаден с § 61 ЗИД АПК), чл. 242а АПК (създаден с § 67 ЗИД АПК) и изменения чл. 99, ал. 13 от ЗООС (създаден с § 111 ЗИД АПК) са създадени разпоредби, които уреждат таксите в касационното производство, таксите за частни жалби, таксите за отмяна на влязло в сила съдебно решение и таксите за касационното обжалване на оценките за въздействието върху околната среда.

Присъединяваме се към подробните аргументи за противоконституционност и противоречие с международните договори, по които Република България е страна, изложени в исканията на президента на Република България, групата народни представители и омбудсмана на Република България по отношение на посочените параграфи от ЗИД АПК. В допълнение молим да имате предвид следното:

Новата разпоредба на чл. 227а АПК не разграничава таксите, които се събират по исковите производства, уредени в АПК и тези за контрол по оспорване на актовете на администрацията. В чл. 203 и сл. АПК е уредено исково производство за обезщетяване на вреди, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица.

Разпоредбата на чл. 9а ЗОДОВ предвижда, че по делата срещу държавата, които се разглеждат по реда на ЗОДОВ, се внася проста държавна такса и че разноски не се внасят предварително. Съгласно чл. 2а от Тарифата за таксите, които се събират от съдилищата по ГПК размерът на държавната такса е 10 лв. по искове на физически лица и на юридически лица с нестопанска цел и 25 лв. по искове на другите юридически лица. Член 10, ал. 2 и ал. 3 ЗОДОВ урежда разпределението на разноските в зависимост от резултата от делото. Ако искът бъде отхвърлен изцяло или ако ищецът го оттегли изцяло или изцяло се откаже от него, разноските се поемат от ищеца. Ако искът бъде уважен изцяло или частично, ответникът заплаща разноските, както и внесената от ищеца държавна такса. В този случай ответникът заплаща на ищеца и възнаграждение за един адвокат съразмерно с уважената част от иска.

Този режим на разноските е следствие от прилагането на чл. 6, § 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи във връзка с изискването



за справедлив съдебен процес. В мотивите си към законопроекта за изменение на ЗОДОВ от 10.03.2008 г., вносителят Министерски съвет посочва, че предлаганото законодателно изменение цели да изпълни решение на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Вносителят цитира Решение на ЕСПЧ от 12 юли 2007 г. по дело Станков с/у България (жалба № 68490/01 г.) и поддържа, „че макар сама по себе си целта на налагането на държавни такси да не е несъвместимо с доброто правосъдие, относително високата и неподлежаща на промени 4-процентова пропорционална държавна такса върху цената на иска е равностилна на ограничение на правото на жалбоподателя на съд и е нарушение на чл. 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.“¹

Мотивите на ЕСПЧ по делото *Станков срещу България* по отношение на съвместимостта на пропорционалната държавна такса по делата срещу държавата са следните:

67. (...) независимо от това, че въвеждането на правосъдни такси преследва, по принцип, цел, която е съвместима с доброто управление на правосъдието, Съдът заключава, че трудностите от практически порядък, произлизащи от определянето на вредите и лихвите, които могат да бъдат получени въз основа на закона за отговорността на държавата за вреди, комбинирани с относително високата и не гъвкава ставка на таксата за въпросните разходи, са наложили на жалбоподателя ограничение на неговото право на достъп до съд, което е несъвместимо с преследваната законова цел. От това следва, че е налице нарушение на член 6 § 1 на Конвенцията.

След допълнението на чл. 203, ал. 1 АПК (ДВ, бр. 77 от 2018 г.) тази разпоредба обхваща и исовете за вреди, причинени на граждани и юридически лица от очевидно нарушаващи правото на ЕС актове, действия или бездействия на административни органи или длъжностни лица.

Следва да се има предвид, че освен исовете по чл. 203, ал. 1 АПК касационното производство по АПК засяга широк кръг от области, свързани с прилагането на правото на Европейския съюз (митнически спорове, данъчни спорове, режим на чужденци, бежанци, косвено данъчно облагане, околна среда и т.н.). Във всички тези случаи следва да се преценява и съвместимостта на въведените прости и пропорционални такси с правото на Европейския съюз, и по-специално с принципите на равностойност и ефективност.

Принципът на равностойност изисква всички правила относно исовете или жалбите да се прилагат еднакво за исовете или жалбите, основани на нарушение на правото на Съюза, и за сходни исове или жалби, основани на нарушение на вътрешното право (решение от 15 март 2017 г., *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209, т. 50 и цитираната съдебна практика). В съответствие с принципа на ефективност националните процесуални норми не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (решение от 15 март 2017 г., *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209, т. 52 и цитираната съдебна практика).

В Решение от 4 октомври 2018 г., *Кантарев*, C-571/16, EU:C:2018:807 Съдът на Европейския съюз изрично припомня, че във всеки случай, в който се поставя въпросът дали национална процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на частноправните субекти от правото на Съюза,

¹ <http://parliament.bg/bills/40/802-01-31.pdf>.



трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство, за протичането на това производство и за неговите особености пред различните национални инстанции. За целта следва да се определи дали съгласно националното законодателство плащането на такса е условие за предявяването на иск за обезщетение и дали съществуват възможности за освобождаване от нея. Следва да се отчете и размерът на таксата и дали пречката за достъпа до правосъдие, което тя евентуално представлява, е преодолима или не. В конкретния случай Съдът приема, че не е изключено пропорционална такса в пропорционален размер на материалния интерес да представлява съществена пречка за упражняване на правото на обезщетение, по-специално ако липсва възможност за освобождаване от такава такса.

В системата на АПК редовността на касационната жалба е абсолютна процесуална предпоставка за надлежното упражняване на правото на касационно обжалване. Ако не бъде представен документ за внесена държавна такса, след изтичането на срока за отстраняване на нередовността касационната жалба се оставя без разглеждане и производството се прекратява (чл. 231б, ал. 2 АПК), без съдът в конкретния случай да може да прецени дали размерът на държавната такса не се явява пречка, която да прави практически невъзможна или изключително трудна защитата на право, което произтича от правото на ЕС.

На следващо място, новата разпоредба на чл. 227а, ал. 2 АПК дава възможност за освобождаване от държавна такса само на граждани, а не и на юридически лица. Това законодателно решение влиза в пряко противоречие с чл. 47, трета алинея на Хартата на основните права. Според Съда на ЕС принципът на ефективна съдебна защита, закрепен в член 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че не се изключва възможността юридически лица да се позовават на него и че предоставената в приложение на този принцип помощ може да обхваща по-специално освобождаването от авансово плащане на разноски във връзка с производството и/или съдействие от адвокат (Решение на Съда на ЕС от 22 декември 2010 г., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, т. 59).

Що се отнася до изменения чл. 99, ал. 13 от ЗООС (създаден с § 111 ЗИД АПК), следва да се има предвид, че съгласно член 9, параграфи 4 и 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 държавите – страни по нея се задължават да предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, които са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи. Това изискване предполага лицата да не бъдат възпрепятствани поради евентуалната финансова тежест да подават и поддържат пред съдилищата жалби, свързани с приложението на тези разпоредби. Когато национална юрисдикция следва да се произнесе относно осъждането на представител на обществеността, който като жалбоподател е загубил съдебен спор в материята на околната среда, или когато по-общо на един предварителен етап в производството следва да се произнесе относно евентуалното ограничаване на разноските, подлежащи на заплащане от загубилата страна, тя трябва да се увери в спазването на това изискване, като вземе предвид както интереса на лицето, което иска да защити правата си,



така и общия интерес, свързан със защитата на околната среда. В рамките на тази преценка националният съдия не може да се позове единствено на икономическото положение на заинтересованото лице, а трябва да извърши и обективен анализ на размера на съдебните разноски. Освен това той може да вземе предвид положението на страните в спора, доколко има основания да се счита, че жалбоподателят ще спечели делото, тежестта на евентуалните последици за него и за околната среда, сложността на приложимите право и производство, евентуалната неразумност на решението да се обжалва пред различните инстанции и съществуването на национална система за правна помощ или на режим за защита във връзка със съдебните разноски. За сметка на това обстоятелството, че заинтересованото лице на практика не се е отказало да упражни правото си на съдебна защита, само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че производството не е възпрепятстващо скъпо за него. Най-сетне, тази преценка не може да почива на различни критерии в зависимост от това дали е извършена в първоинстанционното производство, при обжалването на решението на първата инстанция или при последващото обжалване (решение на Съда на ЕС от 11 април 2013 г., *Edwards и Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, т. 36-48).

При преценката на конституционособразността на оспорените разпоредби по отношение на въведените пропорционални съдебни такси следва да се има предвид, че начинът на определяне на размера на интереса може да предизвика неясноти и да забави производството, а същината на спора не е непременно свързана с него. Законодателят не разграничава тези аспекти, нито посочва кой и как определя "размера на интереса", въз основа на който се формира размера на дължимата такса.

Наред с това, високата държавна такса за касационното производство може да се превърне в потенциална пречка за достъпа до съд в случай на касационно обжалване на благоприятно за гражданите първоинстанционно решение от ответните държавните органи и институции. Това е реална заплаха, за която държавните институции - първоначални ответници биха заплатили таксата с парите на данъкоплатците, докато (в зависимост от изхода) първоначалните ищци ще трябва евентуално да плащат непосилен разход със собствени средства. Тази перспектива може да има "възпиращ ефект" върху правото на достъп до съд. Този аспект е бил обект на особено внимание на Съда на ЕС, който изисква националният съдия да прецени преди да определи размера на таксата вероятната основателност на касационната жалба.

По изложените съображения считаме, че чл. 227а АПК (създаден с § 57 ЗИД АПК), на чл. 235а АПК (създаден с § 61 ЗИД АПК), чл. 242а АПК (създаден с § 67 ЗИД АПК) и изменения чл. 99, ал. 13 от ЗООС (създаден с § 111 ЗИД АПК) противоречат на чл. 6, § 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и международните договори, свързани с участието на Република България в Европейския съюз.

БЪЛГАРСКИ АДВОКАТИ
ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА



С уважение

София Разбойникова |

Председател на УС на Фондацията "Български
адвокати за правата на човека" Фондация