



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

ДО Бх. № 29651  
Дата 28.09.18г.

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ОМБУДСМАН  
ИЗХ. № 11-93/28.09.18г.

№ 14 от 28.09.2018г.  
Офисен № 301/28.09.2018г.  
Конституционен съд  
СМД  
28.09.2018г.

**И С К А Н Е**

от омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 227а, чл. 235а, чл. 242а от Административнопроцесуалния кодекс, чл.40, ал.3 от Закона за достъп до обществена информация, създадена с § 125 от Преходните и заключителни разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс, чл. 13, ал. 6 и ал. 7 от Закона за социалното подпомагане, създадени с § 130 от Преходните и заключителни разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс и чл. 10, ал. 6 и чл. 14а, ал. 1 от Закона за семейните помощи за деца, създадени с § 133 от Преходните и заключителни разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 227а, чл. 235а и чл. 242а от Административнопроцесуалния кодекс (Обн. ДВ бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ бр.59 от 20 Юли 2007г., изм. ДВ бр.64 от 7 Август 2007г., изм. ДВ бр.94 от 31 Октомври 2008г., изм. ДВ бр.35 от 12 Май 2009г., изм. ДВ бр.100 от 21 Декември 2010г., изм. ДВ бр.39 от 20 Май 2011г., изм. ДВ бр.77 от 9 Октомври 2012г., изм. и доп. ДВ бр.104 от 3 Декември 2013г., изм. и доп. ДВ бр.27 от 25 Март 2014г., изм. и доп. ДВ бр.74 от 20 Септември 2016г., доп. ДВ бр.13 от 7 Февруари 2017г., изм. ДВ бр.58 от 18 Юли 2017г., доп. ДВ бр.63 от 4 Август 2017г., изм. ДВ бр.85 от 24 Октомври 2017г., доп. ДВ бр.103 от 28 Декември 2017г., доп. ДВ бр.42 от 22 Май 2018г., изм. ДВ бр.65 от 7 Август 2018г., изм. и доп. ДВ бр.77 от 18 Септември 2018г.), регламентиращи прекомерното увеличаване на размерите на таксите в касационното производство. Считаю, че нормите са в противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 60, ал. 1 и чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България като основанията ми за това са следните:

Съдебният административен контрол е конститутивен елемент на правовата държава. Възникнал исторически като израз на идеята за разделяне и балансиране на властите в държавата, той е израз и на подчинение на държавната власт на Конституцията и законите. Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Тя е независима, като при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона.

Осъществяваният съобразно разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Основния закон съдебен контрол за законност на актове и действия на административните органи, произтича от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно която Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. Смисълът на нормата е в цялостно обвързване упражняването на държавната власт от нормите на правото. Израз на правозащитна функция на правовата държава е и административното правораздаване, предоставено на съдилища като средство за осигуряване на законността в областта на държавното управление. То е призвано да защитава самата законност. Развито административно правораздаване има само в правовата държава. Ето защо в разпоредбата на чл. 120 се съдържа една от гаранциите, за да не остане нормата на чл. 4, ал. 1 само като конституционно пожелание с декларативен политически характер.

Преамбюлът на Конституцията на Република България прогласява като върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Несъмнено нормата на чл. 56 би следвало да се тълкува като логичното продължение, осигурявайки правния режим за тяхното реално осъществяване.

Правото на защита по чл. 56 от Конституцията е основно, всеобщо и в същото време лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право (накърнено или застрашено). Следователно разпоредбата на чл. 56 от Конституцията не прогласява обема на правата, а е гаранция и способ за осъществяването на правото на защита на личността, на нейното свободно развитие и защита на нейните основни блага: живот, достойнство, чест и сигурност (чл. 4, ал. 2 от Конституцията). Тази защита е преди всичко основно право на гражданите, за да охрани техните права и законни интереси. Систематическото му място в Конституцията - главата за основните права - сочи особеното значение, което му придава законодателят. От друга страна, правото по чл. 56 от Конституцията има всеобщ, универсален характер. С него разполага всеки гражданин за защита на нарушени права или законни интереси. При наличието на правен интерес то включва в себе си субективното право като гарантирана възможност от закона за действие, както и правото да бъде защитен всеки застрашен законен интерес.

Предвид че правата и законните интереси представляват единство независимо от какъв законов източник са прогласени, при упражняване на правото по чл. 56 от Конституцията трябва да е налице не само застрашено конституционно право или конституционно признат интерес, но и право, което е признато в друг законов източник.

Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията действа съвместно с други норми на Конституцията и законите, но тя може да действа самостоятелно като последна защитна възможност, щом други не са предвидени.

В същото време горната разпоредба задължава законодателя да предвиди процесуални норми за охрана на различни права и законови интереси. Процесуалните гаранции на правата на човека имат първостепенно значение, което за личността може да се окаже практически по-важно от самото материално право. Съществен елемент в правото на защита е възможността на всеки гражданин за реализирането му.

Правото на защита по чл. 56 от Конституцията има различни проявни форми - жалби до различни общински и държавни органи, устни или писмени възражения и обяснения, изслушване, обжалване на административните актове пред по-горестоящия административен орган, обжалване на административните актове по отношение на тяхната законосъобразност пред съда, предявяване на искове пред съда и обжалването им пред по-горна съдебна инстанция и пр., в зависимост от това, къде правото на защита се реализира. То е предоставено на всеки гражданин и може да бъде упражнено и пред държавни

учреждения, включително и със съдействието на защитник. Затова то е всеобщо и основно право. Ефикасното му упражняване обаче може да стане единствено в рамките на класическия съдебен процес. Както с основание е отбелязано в Решение № 14 от 4.11.2014г. на КС по к.д. № 12/2014г. „Понякога процесуалните отношения между гражданина и администрацията не водят до дължимия правовъзстановителен ефект. Затова пътят към независимия и справедлив съд трябва да е открит....Само в съдебния процес засегнатото лице се изправя като равнопоставено с нарушителите. Това намира израз в прогласения в чл. 121, ал. 2 от Конституцията принцип на равенство на страните в състезателното съдебно производство, което се развива между него и съответната администрация по повод искането за защита на засегнатите права и интереси.“

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

Предвид изложеното, считам за неоснователни мотивите на законодателя относно разпоредбата на чл. 227а (такси за касационно обжалване), чл. 235а (такси за частни жалби) и чл. 242а (такси за производства по отмяна) от Административнопроцесуалния кодекс, че въвеждането на увеличените такси ще предотврати често срещаната в практиката злоупотреба с право на жалба и сезиране на касационната инстанция. Съгласно чл. 57, ал. 2 от Конституцията не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други. Разглеждането на спорове от касационната инстанция е дължимата гаранция за запазването и зачитането на правата и свободите на гражданите. В никой случай не може бъде правен паралел между възможността за касационно производство и злоупотребата с право. Напротив, подобни съждения рефлектират негативно и върху доверието към съдебната система, като ефективно легитимно средство за защита, чрез което да се обезпечи упражняването на правата на гражданите.

В областта на правосъдието това е от особена важност, тъй като гражданите в различните части от страната трябва да имат сигурността, че достъпът до правосъдие е гарантиран чрез различни способы, но ще бъде осигурен по непротиворечив начин. Хартата на основните права на Европейския съюз (чл. 47 от глава „Правосъдие“) гарантира правото на ефективен достъп до правосъдие. Съгласно международното и европейското право държавите членки на Европейския съюз са задължени да гарантират на всеки, чиито права са нарушени, правото да се обърне към съд или към орган за извънсъдебно разрешаване на спорове, за да получи правна защита, познато като право на достъп до правосъдие.

Съгласно чл. 119, ал. 1 от Конституцията правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. В тази връзка не следва да бъдат споделени и аргументите с които се мотивира увеличаването на таксата, а именно, че жалбоподателят не оспорва административния акт, а установено със сила на присъдено нещо решение.

Увеличението на таксите за касационно обжалване от страна на граждани е 14 пъти като така приетите размери на такси не отговарят на реалното увеличение на доходите на гражданите, което е в противоречие и с разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България. Също така увеличението на таксите за касационно обжалване от страна на сдружения и фондации, които представляват законоустановени форми на основното право на гражданите на сдружаване, е 74 пъти, което също не отговаря на реалното увеличение на доходите на гражданите, особено при положение, че законово

изискване за минимален брой членове на сдружение е седем. Очевидната прекомерност е не само икономически необоснована от гледна точка на доходите на гражданите, но и би била съществена пречка за защита на основните им права. Още повече, че за да водят касационно производство, следва да заплатят и разходи за представляващо ги лице със задължителна юридическа подготовка. Същите доводи се отнасят и до съществено увеличените такси в производствата по допустимост на съдебното обжалване (чл. 235а от АПК) и по отмяна на влезли в сила решения (чл. 242а от АПК).

С приетата разпоредба на чл. 227а, ал. 1 от АПК се въвежда задължение за внасяне на такса при касационно обжалване и за държавни и общински органи. Следва да се посочи, че в действителност тези субекти на правото ще внасят дължимите суми от бюджета си, т.е. със средства на данъкоплатеца, но при загубване на делото от гражданина, на него ще му бъде възлагана като разноски и тази сума, наред с разноските за адвокат, съгласно непроменената редакция на чл. 143, ал. 4 от АПК. Следователно с въвеждането на задължението за плащане на такса по касационното обжалване от държавни органи и органи на местното самоуправление няма да се възложи тежест за тях, а за гражданите, които търсят правосъдие по отношение на засягащи ги административни актове, действия и бездействия на администрацията.

Въвеждането на такса върху „материалния интерес“, съгласно чл. 227а, ал. 3 от АПК, който в голяма част от административните производства е неясен и трудно определяем, дава възможност за нееднакво и дори хаотично прилагане на тази норма, в ущърб на достъпа до правосъдие на гражданите за защита на техни основни права.

Считам, че с това законодателно решение не е намерен балансът между увеличението на таксите при касационното производство и правото за достъп до съд, а приетите разпоредби на чл. 227а, чл. 235а и чл. 242а от Административнопроцесуалния кодекс възпрепятстват голяма част от гражданите при защита на основните им права, защита гарантирана от Основния закон, ето защо ги оспорвам като противоконституционни.

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас и с искане да обявите за противоконституционни следните, въвеждащи едноинстанционно производство разпоредби :

\*чл. 40, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация, създадена с §125 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК

\*чл. 13, ал. 6 и ал. 7 от Закона за социалното подпомагане, създадени с §130 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК

\*чл. 10, ал.6 и чл. 14а, ал.1 от Закона за семейни помощи за деца, създадени с § 133 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК

С първата от оспорените разпоредби се въвежда едноинстанционно съдебно производство за защитата на основно право, гарантирано с Конституцията и с правнозадължителни международни актове с нормативен характер, по които Република България е страна, като се приема, че решенията на административните съдилища по жалби на граждани срещу решенията за отказ и другите решения на задължените субекти по ЗДОИ не подлежат на касационно обжалване.

Оспореният текст се намира в противоречие и с чл.13 във връзка с чл.10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, която по силата на чл.5 ал.4 от Конституцията е част от вътрешното право и е пряко приложима с приоритет над вътрешните норми, които ѝ противоречат. Това е така, тъй като намаляването на обема на съдебната защита относно правото на достъп до информация и препятстването на

възможността за уеднаквяване на съдебната практика по делата, води до липса на ефективно средство за защитата в рамките на националната правна система на право, гарантирано с Конвенцията. С Решение на Европейския съд по правата на човека, Голяма камера, от 8-ми ноември 2016 г. по делото *Magyar Helsinki Bizottság* срещу Унгария, жалба № 18030/11 бе окончателно призната приложимостта на чл.10 от Конвенцията по отношение на правото на достъп до информация, съхранявана от държавните органи

Втората и третата група разпоредби също засягат защитени от Конституцията на Република България основни права - правото на социално подпомагане, закрепено в чл. 51 ал. 1 и ал. 3 от Основния закон. Законодателят е вменил на държавата специални задължения за по-висока степен на закрила на самотните възрастни лица и на тези с увреждания. Първостепенна нейна грижа, според чл. 47, ал. 1 от Конституцията, е да подпомага родителите в техните задължения за отглеждане и възпитание на децата, както и предоставянето на особена закрила на деца, оставени без грижа от близките си /чл. 47 ал. 3/.

На този фон от задължения, императивно вменени на държавата и обществото от конституционния законодател като „особена закрила“, с оспорените разпоредби се отстъпва от вече постигнатия двуинстанционен съдебен контрол върху актовете на администрацията, пряко засягащи същностни права на лицата с особен социален статут.

Според чл. 120, ал. 2 от Основния закон, гражданите и юридическите лица имат право да обжалват административните актове, които засягат техни права или законни интереси, а съгласно чл.125, ал.1 Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

В Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г. Конституционният съд дава задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, като определя рамките на властта на законодателя да ограничава правото на защита от административни актове: „Това не означава, че законодателят не е ограничен от Конституцията при изключване на определени административни актове от съдебно обжалване. Той остава ограничен от общите конституционни принципи - например не могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административни актове, които засягат основни конституционни права (вж. Решение № 7 от 19 юни 1995 г. по к.д. № 9 от 1995 г. - ДВ, бр. 59 от 1995 г.)“.

От изложеното тълкуване следва, че съобразно принципа за правната симетрия, не е допустимо защитата на основни конституционни права да е с по-малък обем и интензитет от тази на други права или законни интереси. По същия начин, не е допустимо чрез изключване на съдебно обжалване пред втора съдебна инстанция да се изключи изцяло приложението на чл. 125, ал. 1 от Конституцията по отношение на съдебната практика по закони, засягащи същностни конституционни права на гражданите. Това означава, че Върховният административен съд няма да осъществява своята роля на върховен надзорник за точното и еднакво прилагане на тези закони и защитата на гражданите в правото им да искат информация, както и защитата на правата на специфични социални групи, може да стане обект на разнопосочна регионална съдебна практика, а оттук може да се стигне и до неравно третиране на гражданите според признак местоживеене.

Следва изрично да се подчертае, че касационното обжалване се занимава с пороците не на административния акт, а на първоинстанционното съдебно решение – то проверява неговата законосъобразност, но и неговата валидност. Отказът да се предостави достъп до касационна инстанция по дела, свързани с основни конституционни права, означава да се приеме а priori, че същностни конституционни права могат да бъдат признати или отказани с 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 забрана за влошаване на режима на защита на всяко основно човешко право.

Въз основа на изложеното, намирам, че разпоредбите на чл. 227а, чл.235а и чл.242а от Административнопроцесуалния кодекс противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 60, ал. 1 и чл. 120, ал. 1 от Конституцията, поради което следва да бъдат обявени за противоконституционни, а разпоредбите на чл. 40, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация, създадена с § 125 от ПЗР на ЗИД на АПК; чл. 13 ал.6 и ал.7 от Закона за социалното подпомагане, създадени с §130 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК; чл. 10 ал.6 и чл. 14а ал.1 от Закона за семейни помощи за деца, създадени с § 133 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК са в противоречие с чл.4, ал.1, чл. 47 ал.1 и ал.3; чл.51 ал.1 и ал.3 ; чл. 56, чл.120, ал.2 и чл.125, ал.1 от Конституцията, поради което следва да бъдат обявени за противоконституционни.

#### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното и на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България, моля да образувате конституционно дело и да обявите противоречието на разпоредбите на чл. 227а, чл.235а и чл.242а от Административнопроцесуалния кодекс с чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 60, ал. 1 и чл. 120, ал. 1 от Конституцията.

Моля да обявите противоречието на чл. 40, ал. 3 от ЗДОИ, създадена с § 125 от ПЗР на АПК с нормите на чл.4, ал.1, чл.56, чл.120, ал.2 и чл.125, ал.1 от Конституцията.

Моля да обявите противоречието на чл. 13, ал. 6 и ал. 7 от Закона за социалното подпомагане, създадени с §130 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК с нормите на чл. 4, ал.1; чл. 51, ал.1 и ал.3; чл. 56; чл.120, ал. 2 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията.

Моля да обявите противоречието на чл.10, ал.6 и чл. 14а, ал.1 от Закона за семейните помощи за деца, създадени с § 133 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК с нормите на чл. 4, ал.1; чл. 47, ал. 1 и ал. 3; чл. 56; чл.120, ал. 2 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията.

Моля да конституирате като заинтересувани страни по делото: Народното събрание, Президента на Република България, Министерския съвет, Висшия съдебен съвет, Върховния административен съд, Върховния касационен съд, Главния прокурор и Висшия адвокатски съвет.

Прилагам преписи от искането за предложените заинтересувани страни по делото.

С уважение,



**МАЯ МАНОЛОВА**  
**ОМБУДСМАН НА**  
**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**