

1

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 335 КД 12/18г.
Дата 19. 11. 18г.

До ПРЕДСЕДАТЕЛЯ

На КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

Проф.д-р Борис Велчев

Уважаеми г-н Председател,

В отговор на отправената ми покана от Конституционния съд, Ви представям писмено правно мнение по предмета на конституционно дело № 12/2018г.

Приложение: Правно мнение

С уважение: Проф.д-р Димитър Костов

ПРАВНО МНЕНИЕ

От проф.д-р Димитър Костов

Настоящото правно мнение изразявам във връзка с покана от Конституционния съд на РБългария по предмета на конституционно дело №12/2018г.

Президентът на Република България, 53-ма народни представители и Омбудсманът на РБългария, поотделно със свои искания са сезирали Конституционния съд за установяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които РБългария е страна, на няколко разпоредби от Административнопроцесуалния кодекс/посл.изм.и доп. ДВ,бр.77 от 2018г./, които общо се свеждат до чл.132, ал.2, т.2, чл.217,ал.2,3 и 4, чл.227а, чл.235а и чл.242а.

Оспорените разпоредби, както става ясно засягат няколко проблема:
1.Премахване на касационната инстанция в редица специални закони,
2.Закрити заседания в касационното производство, 3.Съдебните такси/ в касационното производство, в производството по обжалване на определяя и разпореждания и в производството по отмяна на влезли в сила съдебни актове/ и 4.Родовата подсъдност.

Относно премахването на касационната инстанция

Основателно е да се изходи в тази връзка от правото на защита, учредено като основно конституционно право в чл.56 от Конституцията. Характерът му на „основно“ право изисква адекватен правен механизъм, обобщено казано, за пълноценното му реализиране. Това означава максималност и пълнота на механизмите за защита и недопускане намаляване на обхвата и ефективността им.

В административните правоотношения, поради специфичният им характер, в смисъл, че въпросът за правата и задълженията се решават едностранно, властнически, споровете се решават и по административен и по съдебен ред. Или, осигурява се идеята за „засилена“ правна защита, поставена по този начин в пълно съответствие със значимостта на правото на защита като основно конституционно право. Засилена, защото се

осъществява по пътя на добре уредено производство за административен контрол и по пътя също така на класическия, инстанционен съдебен процес.

Безспорно акцентът е поставен на последния, което проличава от специалната разпоредба на чл.117,ал.1 от Конституцията:“Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата“. Без ни най-малко да се подценява административният контрол като средство за правна защита, защото все пак е осигурена и уредена правна възможност, решаващият административен орган не е безпристрастен и независим както съда. Дори не е равнопоставен в спора си с надмощния административен орган. Като гаранция за защита правата и интересите на гражданите съдебният контрол несъмнено има своята по-голяма значимост и това се подчертава недвусмислено в практиката на Конституционния съд. „В системата от правни гаранции...съдебните са най-висши, защото съдят в своята дейност е независим и подчинен само на закона“/Решение №11/1998г по к.д. №10/1998г./ И също - в Решение №14/2014г. 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.“

Според чл.122,ал.1 от Конституцията „Гражданите и юридическите лица имат право на защита във всички стадии на процеса.“ Конституционния законодател ясно е подчертал, че защитата се осъществява във „всички“ стадии на процеса, т.е. той е „инстанционен“ и това е смисъла на класическия съдебен процес. Това е принципът, който конституцията установява, преутвърден и в чл.10 от Закона за съдебната власт. Съгласно ал.1 „Съдебното производство по граждански и наказателни дела е триинстанционно – първоинстанционно, въззивно и касационно, освен ако в закон е предвидено друго.“ и ал.2 „Съдебното производство по административни дела е двуинстанционно – първоинстанционно и касационно.“ Смисълът, който е вложен в посочените разпоредби на Закона за съдебната власт е в пълно съответствие с конституционната разпоредба / чл.122,ал.1/ - инстанционност на процеса или той протича в задължително повече от една съдебна инстанция. Приемаме, че подобен смисъл е вложил законодателя и в посочената ал.1 на чл.10. Съдебният процес в гражданските и наказателните дела може да бъде ограничен като триинстанционен, но сведен до двуинстанционен, не повече. Що се отнася

до процеса по административните дела, ал.2 е категорична – двуинстанционен административен процес, т.е. ограничение не се допуска.

Вярно е, че разпоредбата на чл.131 от Административнопроцесуалния кодекс открива възможността за ограничения на инстанционността и в процеса по АПК и в други закони. Съгласно тази разпоредба „Съдебните производства по този кодекс са двуинстанционни, освен когато в него или в друг закон е установено друго“. Но тогава остава открит въпроса за хармонизацията в текущото законодателство и още повече за съответствие с установените от конституцията принципи. Чл.2 от Закона за съдебната власт постановява „Органите на съдебната власт се ръководят от Конституцията и от принципите, установени в този закон“. Приоритета, както е видно е на конституцията и в този смисъл си позволяваме извода, че премахването на касационната инстанция в някои специални закони не е в съответствие с изискването на чл.122,ал.1 от нея. Засяга се също и чл.56, прогласяващ правото на защита като основно конституционно право, изискващо пълнота на съдебния процес или инстанционност, а също и чл.4, ал.1 в тази връзка, постановяващ че правовата държава се управлява „според Конституцията и законите на страната“, като конституцията има приоритетна значимост. Премахването на касационната инстанция в посочените в исканията на оспорващите 8 специални закона може да се окачестви не като изключение, а като тенденция, която е неприемлива, особено когато се засягат основни конституционни права.

Подкрепям в тази връзка исканията на Президента, народните представители и Омбудсмана за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни актове на посочените от тях разпоредби.

Относно закритите заседания в касационното производство и съдебните такси

В това отношение си позволявам да отбележа следното:

1. Според изменението в чл.217,ал.2 АПК касационното дело се разглежда „в закрито заседание, освен ако съдията докладчик с разпореждане определи делото да се разглежда в открито заседание. Разпореждането не подлежи на обжалване. Когато страна поиска най-късно в касационна жалба или в отговор към касационна жалба делото да се разглежда в открито заседание, то се разглежда по този ред.“

Видно е, че се въвежда съществено изменение в касационното производство относно публичността на заседанията. Това, според основния ни закон е допустимо: „Разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго.“ – гласи чл.121,ал.3.

Тази правна възможност е преутвърдена в Закона за съдебната власт. Съгласно разпоредбата на чл.132,ал.2 „Публичността на съдебния процес може да бъде ограничавана само със закон.“ От тази гледна точка законодателят има основания да постанови разглеждането на някои дела да става в закрити съдебни заседания. Но това, разбира се е изключение от принципа на „публичност“, който конституцията установява. Ясно е подчертано от конституционния законодател, че разглеждането на делата във съдилищата ще става публично /чл.121,ал.3/. В исканията на оспорващите се сочи, че същият принцип е отразен и във важни международни актове. Освен това и самият Закон за съдебната власт го потвърждава чрез разпоредбата на чл.132,ал.1: „Съдилищата разглеждат делата в открити съдебни заседания“. А същият смисъл може да се види и в други негови разпоредби. Например в чл.7,ал.1, според който „Всеки има право на справедлив и публичен процес...“, чл.5,ал.2 „Органите на съдебната власт са длъжни да осигуряват откритост, достъпност и прозрачност на действията си по реда на този закон и на процесуалните закони“. Биха могли да се привлекат в тази връзка и разпоредби от Гражданския процесуален кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс – чл.11, респективно чл.20. Специално дори и чл.290, ал.1 ГПК, според който жалбите в касационното производство се разглеждат в „открито заседание“.

Несъмнено важно е значението на публичността, защото тя осигурява личното участие на страните а и на обществеността в процеса и при действието на състезателното начало допринася в голяма степен за неговата справедливост.

Закритото заседания в касационното производство вече се установява като стабилно правило, защото неговото изменение в „открито“ е свързано със субективната преценка на съдията-докладчик или на страните. Като че ли липсата на определени законови критерии в това отношение прави недостатъчно убедително това решение на законодателя..В този смисъл би могла да се възприеме несъответността му с принципа за публичност, установен с чл.121,ал.3 от Конституцията.

Вярно е, в заключение, че изменението в посока „закрито заседание“ на касационното дело има своето законно основание, но все пак не може да не се държи сметка и за конституционния принцип.

2.По отношение на проблема с таксите бих могъл да отбележа само, че многократното им, рязко увеличение не е убедително. Особено това се отнася за гражданите, спрямо които съгласно основният ни закон /чл.60,ал.1/ същите трябва да се определят „съобразно техните доходи и имущество.“ Едва ли според равнището на доходите и на инфлационните процеси в страната на настоящия етап, това сегашно законодателно решение се явява напълно съответстващо на конституцията.

Що се отнася до родовата подсъдност, правно мнение свързано с проблема имах възможност да представя по конституционно дело № 13/2017г.

14.11.2018г.

Проф.д-р Д.Костов: