



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 157 КЗЗ/М

Дата 22.04.16

Изх. 495
Дата 22.04......2016 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ
СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 3/2016 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 22 март 2016 г. Висшият адвокатски съвет (ВАДВС) е конституиран като заинтересувана институция по конституционно дело № 3/2016 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционност на чл. 78, ал. 8 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) и на чл. 161, ал. 1, изр. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК).

ВАДВС подкрепя искането на омбудсмана и изложените в него аргументи, като предлага на вниманието на Конституционния съд следните допълнителни съображения:

I. По твърдението за нарушение на конституционния принцип за правовата държава – чл. 4, ал. 1 от Конституцията

1. В искането на омбудсмана се отбелязва основателно, че нормативната уредба относно присъждането на разноски, както е тълкувана и в задължителната съдебна практика, изхожда от принципа, че се възстановяват реално извършените разноски, включително доказано заплатеното възнаграждение за адвокат (без да коментираме, тъй като не се обхваща от предмета на делото, доколкото основателно се изключва договореният и дължим, но все още неплатен адвокатски хонорар). В противоречие с това, за юрисконсултското възнаграждение в размера по Наредбата за минималните адвокатски възнаграждения, което се присъжда на основание въпросните разпоредби на ГПК и ДОПК, не само не се изисква доказване на реално заплащане, но и със сигурност субектите, за които се отнасят тези разпоредби, не са заплатили такова възнаграждение на съответния си юрисконсулт. Съгласно практиката на Конституционния съд „само по себе си противоречието между разпоредбите на един закон и изобщо с действащото законодателство“ нарушава принципа на правовата държава¹. Този принцип „изисква от законодателя да не допуска създаването на взаимоизключваща се правна уредба“². Конституционният съд многократно се е произнасял³, че „в *„материален смисъл“* правовата държава е държава на справедливостта, а във *„формален смисъл“* тя е държава на правната сигурност... Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения“. Член 78, ал. 8 от ГПК, приложим и в производствата по АПК, и чл. 161, ал. 1, изр. 3 от ДОПК са израз на съществуваща непоследователност в уредбата на разноските, дължими при неблагоприятен за страната изход от делото, като се отклоняват от принципа, че се възстановяват реално понесени разноски.

2. Освен това, като изискване за спазване на принципа за правовата държава Конституционният съд е подчертал⁴: „В Конституцията и законите трябва ... да са заложенi справедливи, социално оправдани и общоприети принципи на правото“. От една страна, присъждането на суми за разноски, каквито в действителност не са направени, не може да се

¹ Решение № 11 от 5.10.2010 г. на КС по к. д. № 13/2010 г. и цитираните в него Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г., Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11 от 1994 г.

² Решение № 8 от 4.07.2012 г. на КС по к. д. № 16/2011 г. и цитираното в него Решение № 10 от 2009 г. по к.д. № 12 от 2009 г.

³ Решение № 4 от 11.03.2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г. и цитираните в него Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г., Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г. и Решение № 3 от 2008 г. по к.д. № 3 от 2008 г.

⁴ Пак в Решение № 8 от 4.07.2012 г. на КС по к. д. № 16/2011 г.

приеме за съответстващо на общоприетите принципи на правото, които не допускат неоснователното обогатяване, а от друга – нито то, нито натоварването на противната страна със заплащането на такива разноски може да се приеме за справедливо и социално оправдано.

3. Към изложените в искането доводи относно несправедливото и неоправдано облагодетелстване на визираните в разглежданите разпоредби субекти може да се добави, че за тях е създадена двойна привилегия. От една страна чл. 32, т. 3 от ГПК предоставя възможност на ограничен кръг субекти да ползват за процесуални представители юрисконсулти, които упражняват по същността си адвокатска дейност, без да се подчиняват на правния режим на тази дейност (като полагане на изпит, вписване в съответната колегия, спазване на правила за поведение, носене на дисциплинарна отговорност и пълна отговорност за вреди, изискване за определен стаж за явяване пред по-висшестоящите съдилища). Наред с това тези субекти се облагодетелстват като им се присъждат и неизвършени разноски.

II. Във връзка с правото на защита, гарантирано от чл. 56 от Конституцията

ВАДвС споделя становището на омбудсмана и в това отношение. Противоречието с чл. 56 не е включено изрично в постановеното по делото определение за допустимост като самостоятелно твърдение за противоречие с конституционен текст, може би защото не е достатъчно ясно изведено като такова в искането. Според нас може да се твърди противоречие с тази конституционна разпоредба, а съображенията в подкрепа на това твърдение са от значение и във връзка с твърденията за противоречие с другите посочени в искането и определението по допустимост конституционни текстове.

1. Според практиката на Конституционния съд⁵ *„[п]равото на защита обвързва всички държавни органи в пределите на своята компетентност да съдействат на лицето със засегнати права да преодолее последиците от нарушението, съответно – от застрашаването. ... [П]ътят към независимия и справедлив съд трябва да е открит. ... Без осигуряването на достъп до съда правото на защита*

⁵ Решение № 14 от 4.11.2014 г. на КС по к. д. № 12/2014 г.

може да се окаже лишено от съдържание пожелание. Ето защо правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в Основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС.“

2. Във връзка с правото на защита Конституционният съд е приел също така ⁶, че „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 на правата на другите и за удовлетворяване на справедливите изисквания на морала, обществения ред и общественото благоденствие“.

3. В настоящия случай искането на омбудсмана не е за „безплатно“ производство, като разноските в крайна сметка останат за сметка на данъкоплатците, както е било във връзка с разгледаната от Конституционния съд ⁷ хипотеза на чл. 143, ал. 4 от АПК, която се отнася за действително извършени разходи за адвокатско възнаграждение. С разпоредбите, предмет на настоящото искане, се изисква противната страна, загубила в съдебен спор с визираните субекти, да направи принос в техния бюджет, в който вече са предвидени сумите за трудово възнаграждение на юрисконсулта. Въпреки че не става въпрос за предварително дължими прекомерно високи такси (които, за разлика от този изискван принос, са наистина свързани с разходи за производството, доколкото служат за финансиране функционирането на съдебната система), така несъмнено се ограничава правото на достъп до съд, защото рискът от понасяне на подобни разноски може да има възпиращо действие що се отнася до осъществяването на правото на защита. Погледнато например в светлината на разноските в процес по ЗОДОВ, субсидиарното прилагане на чл. чл. 78, ал. 8 ГПК може да доведе до сериозни разходи за ищеца – при отхвърлен иск в размер на 10 000 лв., той би бил осъден да заплати 1660 лв. юрисконсултско възнаграждение за две инстанции. Сумата би била двойна, ако искът е насочен срещу двама ответници. При това присъденото в полза на административен орган възнаграждение за юрисконсулт на практика влиза в държавния или общинския бюджет и се различава от държавните такси не толкова по характера си, колкото по значително по-високия си размер.

⁶ Решение № 3 от 17.V.1994 г. на КС на РБ по конст. д. № 1/94 г.

⁷ Решение № 5 от 17.04.2007 г. на КС по к. д. № 11/2006 г.

4. Правото на достъп до съд може да бъде поставяно в определени рамки, но стои въпросът доколко са изпълнени посочените от Конституционния съд условия за това. Според практиката му⁸ „*принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията изисква съразмерност на въведеното със закон ограничение. Това означава, че то трябва да бъде подходящото, възможно най-мекото и същевременно достатъчно ефективно средство за постигане на конституционно оправданата цел. ... Съобразяването на "забраната за прекомерност" като утвърден компонент на правовата държава ... е свързано с практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) ... и предписанията за достъп до съд по ратифицираните, обнародваните и влезли в сила за страната международни договори, ползващи се с предимство пред нормите на вътрешното законодателство (чл. 5, ал. 4, изр. 2 от Конституцията).*“ Конституционният съд неведнъж е подчертавал⁹, че тълкуването на разпоредбите на Конституцията, свързани с основните права, трябва да бъде съобразено с КЗПЧОС. Това конформно тълкуване съответства на международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на конвенцията. Тълкуването и прилагането на Конституцията в съгласие с КЗПЧОС се налага и от задължението на държавата по чл. 1 от конвенцията да осигури предвидените в нея права и свободи на всички лица под юрисдикцията ѝ.

5. Член 6, ал. 1 от КЗПЧОС установява „правото на съд“, като гарантира правото 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 ... гледане на неговото дело ... от независим и безпристрастен съд*“¹⁰. Елемент на правото на съд е правото на достъп, т.е. при наличие на „наказателно обвинение“ или на „спор относно граждански права и задължения“ (в автономния смисъл, в който конвенцията използва и Европейският съд по правата на човека тълкува тези понятия), всеки трябва да има възможност да отнесе случая си за разглеждане от съд. „Правото на съд“ не е абсолютно.

⁸ Решение № 14 от 4.11.2014 г. на КС по к. д. № 12/2014 г. и цитираното в него Решение на КС № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г.

⁹ Например Решение № 1 от 1.03.2012 г. на КС по к. д. № 10/2011 г. и цитираните в него Решение № 3/2011 г. по конст. д. № 19/10 и Решение № 2 от 1998 г. по к. д. № 15 от 1997 г.

¹⁰ Делото *Golder v. The United Kingdom* (решение от 21.02.1975 г.), делото *Deweere v. Belgium* (решение от 27.02.1980 г.)

По самото си естество то изисква регламентиране от страна на държавата, но ограничение на правото на достъп до съд може да бъде в съответствие с чл. 6 § 1 единствено ако преследва легитимна цел и ако има разумно съотношение на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел, така че да не се стига до накърняване на самата същина на това право. Налагането на задължение за такси и разноски не е несъвместимо само по себе си с чл. 6 § 1 от Конвенцията, но размерът им, оценен в светлината на специфичните за дадено дело обстоятелства, е фактор, който трябва да се вземе предвид за определяне дали на заинтересования е било осигурено правото на достъп до съд. Другите фактори, които ЕСПЧ отчита при преценката си¹¹, са на кой етап от процедурата е следвало да бъдат заплатени (като и налагането на значително финансово натоварване в края на процедурата може да има за ефект ограничаване на правото на достъп до съд¹²); какъв е бил предметът на делото (когато се касае за защита на основни права преценката е особено строга); доколко заинтересуваният е бил в състояние да прецени предварително основателността на претенцията си; доколко националното законодателство е позволявало разглеждане и отчитане на конкретните обстоятелства във всеки индивидуален случай и националните власти са извършили такава оценка.

6. С оглед на посочените критерии, очертани от Конституционния съд и ЕСПЧ, ВАДВС споделя позицията на омбудсмана, че разпоредбите, за които се отнася искането, могат да доведат до несъразмерно ограничаване на достъпа до съд, и е на мнение, че законодателят е надхвърлил конституционно установените граници на правомощието си да регулира упражняването на правото на достъп до съд и защита. Както е отбелязано в цитираното по-горе решение № 5 от 17.04.2007 г. на КС, поради взаимната зависимост на правата всяко от тях не може да ограничава другите и в този смисъл правото на защита на един правен субект не може да се противопоставя и ограничава правата на останалите. Присъждането на юрисконсултско възнаграждение в размер по Наредбата за минималните адвокатски възнаграждения няма възстановителна функция и е винаги прекомерно с оглед на действителните разходи за защитата на администрациите, юридическите лица и едноличните търговци. ВАДВС е на

¹¹ Посочени в цитираното в искането на омбудсмана решение *Станков срещу България* (решение от 12.07.2007 г.) и предходната практика на ЕСПЧ, към която то препраща

¹² *Станков срещу България* и цитираното в него *Tolstoy Miloslavsky v. The United Kingdom* (решение от 13.07.1995 г.), по което жалбоподателят е трябвало да предостави обезпечение за бъдещите разноски на противната страна за адвокат, като условие за допускане до разглеждане на жалбата му срещу постановеното от националния съд решение

мнение, че може да се твърди дори и противоречие с чл. 57, ал. 1 и 2 от Конституцията - неотменимост на основните права и забрана за злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други. Без съществено значение е, че не се касае за предварително, а за последващо заплащане. Ако осигуряването на ефективно право на защита изисква от властите да редуцират предварително дължимите държавни такси, осигуряващи финансиране на съдебната система, на още по-силно основание не може да се допусне законово задължаване на страните по делата да заплащат разноски, които не са действително направени. В рамките на приложното поле на чл. 6 от КЗПЧОС, при баланса на засегнатите права и интереси разтоварването на съдилищата от несериозни или недостатъчно обосновани иски и оспорвания не може да натежи в сравнение с основното, всеобщо и универсално право на защита. Този сам по себе си легитимен интерес не е от естеството на конституционно охранените права и интереси, за които Конституционният съд е приемал, че могат да вземат превес и да оправдаят ограничаване на правото на защита.

7. В допълнение към изложените в искането доводи и с оглед на изброените по-горе критерии ВАДВС обръща внимание, че предварителната преценка на основателността на иска или оспорването често е трудна, дори и с правен съвет, особено по спорове с администрацията, която, макар и теоретически равнопоставена с частните лица в съдебното производство, е винаги в по-силна позиция, най-малкото доколкото разполага от самото начало с всички доказателства, както и с правна помощ. Освен това разпоредбите, предмет на искането, не дават на съдилищата никаква възможност за преценка по отношение както на конкретните обстоятелства във всеки индивидуален случай, така и на оправдания и справедлив размер на юрисконсултското възнаграждение, което следва да присъдят.

III. По твърдението за противоречие с чл. 17, ал. 3 от Конституцията

Както се сочи в искането, а бе изтъкнато и по-горе в настоящото становище, прилагането на въпросните законови разпоредби може да доведе до сериозни при стандарта на живот в страната имуществени последици и да постави въпроси във връзка с правото на собственост, охранено от тази конституционна разпоредба¹³ и от чл. 1 от Допълнителния протокол към

¹³ Като конституционно защитеното му съдържание е очертано в практиката на КС – решения №№ 2/2006, 10/2009, 15/2010, 6/2013 и др.

КЗПЧОС. Ограничаването на правото на частна собственост също трябва да преследва легитимна цел в интерес на обществото и съответната мярка да бъде пропорционална на такава цел, а засегнатото лице трябва да разполага с адекватни процедурни гаранции за защитата на това свое право. По съображенията, изложени в т. II 6 и 7 по-горе, в случая тези условия не са изпълнени.

IV. По твърдението за противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията

Подобно на хипотезата, разгледана по к. д. № 4/2012 г. (Решение № 12 от 2.10.2012 г. на КС), и в настоящия случай е налице частично припокриване на правото на съдебна защита, установено с нормата на чл. 56 от Конституцията, от една страна, и, от друга - конституционните изисквания на чл. 19, ал. 1 и 2. Както е приел КС, правото на защита е иманентна част на по-широкото понятие за дължимите правни условия в стопанската сфера по смисъла на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, преценявани във всички аспекти на материалноправното и процесуалното законодателство. В настоящия случай обаче, за разлика от обсъдената в това решение хипотеза и други, към които то препраща, не са налице легитимни и значими цели в обществен интерес, които да изключват противоречието с конституционния принцип на чл. 19, ал. 2, както бе обосновано по-горе.

V. По твърдението за противоречие с чл. 121, ал. 1 от Конституцията

Отново по вече изложените по-горе съображения, ВАдвС е на мнение, че разпоредбите, предмет на искането на омбудсмана, нарушават принципа за равенството на страните, което следва да обхваща и материята за разноските, като неоправдано изискват от едната страна доказване на действително направени разноски, за да й бъдат възстановени, а в същото време й налагат заплащане на не само недоказани, но и очевидно неизвършени разноски на другата страна.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА