

ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

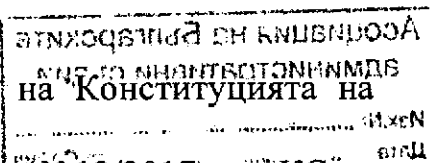
От Асоциация на българските административни съдии по к.д. №12/2018г.
по описа на КС на РБ

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По повод депозираното пред Вас искане на Президента на Република България за установяване противоконституционност на разпоредбите 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, § 111, §114, т. 1 и 3, § 124, т. 2, § 125, т. 3, ; § 130 и § 133, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс, обн. ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г., Асоциация на българските административни съдии дава следното становище:

1. С § 28 ЗИД АПК /обн. ДВ бр.77 от 18.09.2018г., в сила от 01.01.2019г./ бяха приети изменения в разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 , като накрая се добавя „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“.

Така приетата разпоредба не противоречи на Конституцията на Република България по следните съображения:



След като с Решение №8 от 23.04.2018г. по к.д.№13/2017г. на КС на РБ /обн. Д.в. бр.37/04.05.2018г./ Конституционния съд на Република България е дал задължителното тълкуване на разпоредбата на чл.125, ал.2, предл. първо от Конституцията, а именно, че подсъдни като първа инстанция на ВАС са само актовете на Министерски съвет и на министрите, които се издават „при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление“, законодателят е предприел действия, насочени към привеждане в съответствие на относимите към правилата за родовата подсъдност правни норми, разписани в АПК.

Ако до този момент, с оглед естеството на издаваните от тези органи на държавно управление актове е имало и най – малко колебание относно компетентността по разглеждане на производства, свързани с тяхното оспорване, то след въведените изменения е напълно ясно коя е съдебната инстанция, която следва и може да вземе отношение при надлежно и своевременно сезиране.

Приетите изменения не само не създават пречки и неясноти за жалбоподателите, а им гарантират срочно и компетентно произнасяне по депозираните от тях оспорвания, съобразно значимостта на защитавания личен или обществен интерес. По този начин е гарантирано в най – висока степен правото на съдебна защита на гражданите, въведено с нормата на чл. 56 от Конституцията на РБ.

Следва да се отбележи, че в искането, с което е сезиран Конституционният съд са останали изцяло незасегнати и необсъдени разпоредби, касаещи именно въведеното служебно начало при определяне на подсъдността и задълженията на съда да препрати незабавно всяко оспорване, което не му е подсъдно или подведомствено. С въведените в тази насока задължения /чл. 130 и чл. 135 от АПК/, законодателят е гарантирал защитата на правата на жалбоподателите. Ако същите не са в състояние сами да определят компетентния да разгледа жалбата им съд, то това ще бъде сторено от сезирания орган на съдебната власт, в който безспорно полагат труд компетентни и опитни магистрати. Предвид описаното не е налице опасност от увреждане на интересите на гражданите имащи нужда и търсещи защита от действията на администрацията пред административните съдилища.

Обстоятелството, че част от текста на изменената норма на чл.132, ал.2, т.2 АПК възпроизвежда част от диспозитива на решението по к.д.№13/2017г. не е основание за определянето и като противоконституционна. От една страна редактирането на правните норми е в правомощията на законодателния орган на държавата и липсва каквото и да е ограничение или забрана относно текстовото изписване на

същата, ако е изключено предизвикването на объркване или неяснота у субектите, които следва да се съобразяват с нея или да я прилагат. Ако законодателя е преценил, че включвайки дословно в конкретния текст на части от текста на решение на Конституционния съд, то това е сторено единствено и само за да гарантира търсената и яснота и пълнота на съдържанието. В този смисъл определянето на Конституционния съд като „позитивен законодател“ е несъстоятелно, тъй като не той приема законите на страната, а парламента, който от своя страна, както беше описано по – горе е длъжен да се съобрази със даденото задължително тълкуване на чл. 125 ал. 2 от Конституцията.

II. Съгласно чл. 133, ал. 1 от АПК, делата по оспорване на индивидуални административни актове се разглеждат от административния съд по постоянен адрес или седалището на посочения в акта адресат, съответно адресати. Когато посоченият в акта адресат има постоянен адрес или седалище в чужбина, споровете се разглеждат от Административния съд – София град.

Посочената норма е съобразена с чл. 93, ал. 1 от Закона за гражданската регистрация, съгласно който постоянен адрес е адресът в населеното място, където лицето избира да бъде вписано в регистъра на населението. Съобразява се и обстоятелството, че съобразно чл. 93, ал. 5 от Закона за гражданската регистрация именно постоянният адрес на гражданите е адреса за кореспонденция с органите на държавната власт и органите на местното самоуправление. Приемането на постоянния адрес е свързано отново с обстоятелството на своевременно решаване на правни спорове, доколкото е несъмнено, че правото на защита включва и правото на разглеждане и решаване на делото в разумни срокове, което е изрично провъзгласено в § 1 на чл. 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

При атакуване на правилата за местната подсъдност президентът излага аргументи пряко отнасящи се до целесъобразността на приетото законодателно решение. В тази насока могат да бъдат изтъкнати множество доводи в защита или не на заетата от законодателя позиция. Едва ли е състоятелно при твърдения за търсене на противоконституционност на една норма с оглед защитата на интересите на гражданите да се изтъкват доводи, свързани с необходимостта представители на административните органи при така определената подсъдност да пътуват до мястото на провеждане на делото. Поставянето на интересите на администрацията пред тези на гражданите противоречи на идеята за защита на правата на последните, свързани с осигуряване на бързо, качествено и най – малко товарещо ги финансово правораздаване.

Следва да се има предвид, че една не малка част от българските граждани имат настоящи адреси извън страната и към настоящия момент

броят им се увеличава. Според чл.94, ал.3 от ЗГР, настоящият адрес на българските граждани, на които мястото на живеене е в чужбина, се отразява в регистъра на населението само с името на държавата, в която живеят. Ако делата на гражданите трябваше да се гледат по настоящ адрес и гражданите имат такъв извън България, това много вероятно ще представлява съществено затруднение за тях, тъй като делото в България вероятно няма да се гледа във или в близост до населеното място, с което живеещите в чужбина имат съществена връзка в България. В съвременният глобален свят и при условията за работа в ЕС все повече граждани често сменят реалното си местоживеене не само в чужбина, но и в България и много често не регистрират тази смяна чрез заявяване на нов настоящ адрес с оглед временния му характер. Поради описаното, използването при определяне на местната подсъдност на настоящ адрес би довел до съществено затруднение за тези граждани. Според чл. 93 ал. 5 от ЗГР, постоянният адрес на гражданите е адрес за кореспонденция с органите на държавната власт и органите на местното самоуправление, което дава възможност за пряка и безпроблемна комуникация със всяко заинтересовано лице, чиито права или интереси се защитават или засягат в хода на водено пред административните съдилища съдебно производство. Поради изложените причини е целесъобразно именно постоянният адрес да бъде основата, на която да се определи местната подсъдност при разглеждане на жалба по реда на АПК.

Следва за пълнота да се отбележи, че електронният достъп до делата, електронните съобщения, мобилните комуникации, електронните сайтове на съдилищата и бързия съвременен транспорт не създават съществени затруднения на гражданите за запознаване с делата и с организиране на защитата им. Обстоятелството, че една част от делата ще отидат към по-малко натоварени административни съдилища, създава условия за по-бързото им разглеждане.

В искането, с което е сезиран КС са изложени едностранно аргументи без да се засягат изключително значими и основателни доводи в подкрепа на застъпеното от законодателя становище.

Наличието на обстоятелства „за“ и „против“ определена законодателна регламентация не води до противоконституционност на приетите текстове. В хода на обсъждането са изложени доводите в подкрепа и против конкретното законодателно решение и органа на законодателната власт е приел по съответния ред и в мнозинство текста на оспорената от Президента норма.

Липсва връзка и между твърдяната в искането на президента противоконституционност на разпоредбата на чл. 133 от АПК и чл.4, ал.1 от Конституцията, който гласи „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“. Няма причинно-следствена връзка между законодателното решение за

разглеждане на административните дела по постоянния адрес на жалбоподателя и застрашаването на правовия характер на държавата.

III. С §55 на ЗИД АПК се прави изменение на разпоредбата на чл. 217 АПК, наименована „Разглеждане на делото“. Оспорването на Президента касае чл. 217, ал.2, изр. трето, четвърто и пето, които имат следното съдържание: „Делото се разглежда от тричленен състав на Върховния административен съд 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.“.

В мотивите към искането се изтъква обстоятелството, че въведеното ново правило ограничава публичността на процеса и предвижда решаване на спора без участието на страните в него. Посочва се, че публичността на съдебните заседания е толкова съществен принцип на правораздавателната дейност, че е прогласен в чл. 121, ал.3 от Конституцията, че същият „е свързан с изискването дейността на водещия процеса орган да бъде под контрола на гражданите и обществото“, гарантира достъпност и прозрачност и че „до доказване на противното, информацията за работата на органа е публична“. Като аргумент се изтъква обстоятелството, че дори в гражданското съдопроизводство ВКС императивно постановява разглеждане на жалбата в открито съдебно заседание.

Аргумент в подкрепа на искането на Президента е това, че правото на всеки човек на публично разглеждане на неговото дело е закрепено в чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, в чл. 14, параграф 1 от Международния пакт за граждански и политически права и чл. 6, параграф 1 от ЕКПЧ и е гаранция за справедлив процес, в който страните имат право не само лично да участват, но и да са защитени от „тайно правораздаване без обществен контрол“, като се цитират решения на ЕСПЧ. Този принцип се разглежда като гаранция на правото на гражданите да получават и разпространяват информация – чл. 41, ал.1 КРБ и чл. 10, пар.1 ЕКПЧ и е начин за поддържане доверието в съда.

На следващо място се изтъква, че предвиденото в чл. 121, ал.3 КРБ изключение следва да се прилага от законодателя при спазване на принципа на пропорционалност при необходимост от защита на друга конституционна ценност. Изключенията следва да са свързани с обстоятелства, посочени чл. 14, пар.1 от Международния пакт за граждански и политически права и чл. 6 ЕКПЧ, като морал, обществен ред, национална сигурност, необходими в едно демократично общество или интересът на частния живот на страните го изисква, или по преценка на съда за защита интересите на правосъдието. Предвиденото

законодателно изменение поставящо публичността в зависимост от преценката на съдията докладчик превръща публичността от правило в изключение, което противоречи на Конституцията, но и на самата същност на административния процес, в който цялото общество да може да се ползва от плодовете на съдебния контрол.

Асоциацията на българските административни съдии намира, че предвиденото с §55 на ЗИД АПК касаещо чл. 217, ал.2 изр. трето, четвърто и пето от кодекса не противоречи на чл. 121, ал.3 от Конституцията, както и на чл. 14, пар.1 от Международния пакт за граждански и политически права и чл. 6 ЕКПЧ. Съображенията за това са следните:

Основно предназначение на административното правосъдие е изпълнението на вменената му конституционна функция по защита правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, в рамките на което се извършва контрол за законност на актове и действия на административните органи. Нормата на чл. 120 КРБ предоставя контрола за законност върху актовете и действията на администрацията именно на съдилищата. Върховният административен съд, за чиято правораздавателна дейност като касационна съдебна инстанция в областта на административното правосъдие се отнася оспорената като противоконституционна норма на чл. 217, ал.2 изр. трето, четвърто и пето от АПК, не може да се възприеме по друг начин освен като съд по смисъла на чл. 119, ал.1 и чл. 120, ал.1 КРБ. По тази причина формулировката „водещ процеса орган“, използвана в мотивите по т.2 от искането на Президента не може да се възприеме като допустима и относима към конституционно закрепената функция на Върховния административен съд като част от съдебната власт.

Осъществявайки контрол за законност върху дейността на администрацията по конкретни дела Върховният административен съд е подчинен на фундаменталния принцип да е независим и да се подчинява само на закона. Нито в Конституцията, нито в ЗСВ, нито в процесуалните кодекси са предвидени ред, основания и процедура в правораздавателната му дейност по конкретни дела, по каквито се прилага чл. 217 АПК, Върховният административен съд да бъде контролиран от гражданите и обществото, поради което и изтъкнатото съображение не може да бъде възприето като основание за нарушение на Конституцията. Общественият контрол върху органите на трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна следва да се разглежда като съществена част и проява на принципа на върховенството на правото, закрепен в чл. 4 КРБ. Механизмите на прилагането му обаче са различни и лежат извън обхвата на прилагане на чл. 217 АПК. Тази разпоредба се отнася до правомощията на касационната инстанция по конкретно дело с конкретни страни, по което е предприето касационно обжалване. Ето защо именно от гледна точка на защитата на правата на страните в процеса може да се разглежда

въпросът за нарушаване цитираните в искането разпоредби на Конституцията и международните договори, които са част от вътрешното право.

Член 6, §1 на ЕКПЧ урежда правото на справедлив съдебен процес, което е от изключително значение и има особено важно място в едно демократично общество. Проява на същностния характер за демократичните общества на това право е обстоятелството, че в практиката си ЕСПЧ никога не го е тълкувал ограничително. В същото време ясно и безпротиворечиво то е тълкувано като право, съдържащо процесуални гаранции, а не материалноправни такива за страните в процеса. Последните са изрично формулирани в чл. 6 ЕСПЧ или са изведени като принципи в юриспруденцията на ЕСПЧ. Правото на публичен процес е една от процесуалните гаранции, тя е включена в текста на Конвенцията, като за страните по делото тя означава процесът да бъде проведен публично, да има и устна фаза, а не само писмено производство, като по този начин се гарантира „защита на страните от тайно правораздаване без обществен контрол“. В този смисъл изложените в оспорването мотиви съответстват на установената практика по прилагане на чл. 6 ЕКПЧ. На правото по чл. 6 ЕКПЧ съответстват позитивните задължения на държавата да осигури спазване на предвидените в тази норма процесуални гаранции чрез съобразяването им на ниво законодателство, административната и съдебна практика.

Изменената разпоредба на чл. 217, ал.2 АПК изоставя съдържащия се до този момент в процесуалния закон автоматизъм при определянето на вида на съдебните заседания пред касационната инстанция, когато последната разглежда делото по същество. В рамките на административното правораздаване в общия случай /извън предвидените от закона специални случаи на заседания при закрити врата/ процесът пред съда винаги е бил публичен, с лично или чрез представител участие на страните и с изслушването им от съда. По този начин правото по чл. 6 ЕКПЧ се гарантира на законово ниво, без да е необходимо страната в процеса да заявява изрично желание да го упражни или съдът да извършва преценка за необходимостта за това. Такова законово разрешение действително гарантира на лицата публично гледане на делото им и защитава правото им по чл. 6 ЕКПЧ, но лишава носителите на това право от възможността изрично да заявят дали желаят да го упражнят. Съществуващият автоматизъм всички дела да се гледат публично по-скоро сочи, че страните в процеса имат и правото по чл. 6 ЕКПЧ, но и задължението, независимо от желанието им, да бъдат страни в публичен процес /включително и в присъствие на медиите и други граждани/, без да могат с волята си да повлияят върху този аспект на процеса.

Разпоредбата на чл. 217, ал.1 АПК, в новата ѝ редакция, отдава изрично значение на волята на страните - дали желаят да упражнят правото по чл. 6 в публично, открито заседание, вкл. и в присъствие на други граждани, на трети лица; с които страните по делото са в определени правоотношения, на медиите, пред които ще се извършат процесуални действия, засягащи единствено страните. Следва да се отчете, че новото законодателно разрешение държи сметка и за възможността за защита на лични данни на страните, както и на засягаща ги лична информация от делата, които иначе чрез открития достъп до съдебната зала стават достъпни на всички останали граждани. Така новият законов текст, без да нарушава правото по чл. 6 ЕКПЧ, води и до защита правата по чл. 8 ЕКПЧ.

Провеждането на откритото съдебно заседание ще зависи изцяло от волята на страната, на която по съществото си принадлежи и субективното право на публичен процес. Провеждането на открито съдебно заседание ще зависи от това дали страната желае да упражни правото си на публично гледане на делото ѝ. След като страната изрично заяви желанието си да упражни правото си на публично гледане на делото, правото ѝ е гарантирано от процесуалния закон.

За спазването на правото по чл. 6 ЕКПЧ за публично гледане на делото, изменената разпоредба на чл. 217, ал.2 АПК съдържа няколко основни гаранции :

1. Съдът е подчинен на волята на страната за упражняване на правото по чл. 6 ЕКПЧ. При изрично заявеното желание на която и да е от страните по делото следва императивно предписано от закона задължение на съда да разгледа делото в открито съдебно заседание. В този случай съдът не разполага с право на преценка дали да внесе делото в открито съдебно заседание с участие на страните. За него съществува само процесуалното задължение да гледа делото в открито съдебно заседание. В този смисъл, ако съдът не изпълни императивното си задължение, то и решението му ще подлежи на отмяна по реда на чл. 239 АПК.

2. Искането е безусловно. То не е подчинено на никакви законови условия и основания. По тази причина то не може да бъде предмет на преценка нито от страна на насрещната страна в процеса, нито от съда.

3. Страната, веднъж поискала открито съдебно заседание, няма право да оттегли това свое волеизявление или да се откаже от него. Делото ще се гледа в открито заседание, независимо от последващата воля на страните, които не разполагат с право да променят позицията си. От това следва извод, че конститутивното действие на искането за публичен процес не може да се повлияе нито от волята на съда, ни то волята на страните. Искането е неоттегляемо и неотменимо.

4. Съдът по своя преценка с оглед необходимостта от публичен процес може да сам да реши делото да се гледа в открито съдебно

заседание. В този случай определението му за насрочване на делото в открито съдебно заседание не подлежи на обжалване от страните.

В подкрепа на целесъобразността на предприетата законова промяна на чл. 217, ал.2 АПК следва да се изтъкнат следните обстоятелства:

Съгласно характера на касационното производство, провеждано по реда на АПК, касационната инстанция е инстанция по правото. Пред нея не се установяват нови факти / чл. 220 АПК/ и съответно – не се събират доказателства за установяване на нови факти. Отделно от това - пред касационната инстанция са допустими за събиране само писмени доказателства, а останалите доказателствени средства, събирани от първата инстанция, са недопустими. В рамките на това законово ограничение съществува още едно - иначе допустимите за събиране писмени доказателства, трябва да са свързани само с касационните оплаквания и основания. Като се вземат предвид тези съображения става ясно защо на практика страните се явяват в публичните заседания само да заявят, че поддържат вече депозираните от тях становища, изразени в касационната жалба, респ. в писмения отговор и да потвърдят исканията си спрямо обжалвания съдебен акт.

Друго обстоятелство за необходимостта от новото разрешение, което също следва да се отчете е наложената по искане на страните в това производство от десетилетия практика за приемане на писмени защиты, независимо от липсата на законова уредба на тази фаза на производството. Това сочи, че за страните е от изключителна важност писменото изложение на позицията им в писмена фаза на процеса и необходимостта съдът в задълбоченост да се запознае с нея.

Приетата промяна на чл. 217 АПК отчита необходимостта от ускоряване във времето на производството пред касационната инстанция, забавено от огромния брой дела, нетипичен за върховен съд.

При тези съображения се налага извод, че правото на публичен процес по чл. 6 ЕКПЧ, с което страните по делото разполагат, не само не е нарушено, но и упражняването му е скрепено със създадени специално за това процесуални гаранции, съдържащи се в изменената разпоредба на чл. 217, ал.2 АПК. Посочените съображения се отнасят и за спазването на чл. 14, ал.1 от чл. 14, параграф 1 от Международния пакт за граждански и политически права.

Що се отнася до становището, че чл. 217, ал.2 изр. трето, четвърто и пето от кодекса противоречи на чл. 121, ал.3 от Конституцията, следва да се посочи, че нормата на Конституцията визира възможността за изключение от принципа на публично разглеждане на делата. Изключението следва да е предвидено в закон, като Конституцията не предвижда предпоставки за това. АБАС споделя виждането, направено в оспорването, че изключенията от основния принцип по чл. 121, ал.3 КРБ

трябва да е подчинено на принципа на пропорционалност и да се прилага само за защита на други, защитени от Конституцията ценности. С приемане на §55 ЗИД АПК, изискването със закон да се предвиди изключението от принципа, е спазено. Както се посочи по-горе, упражняването на правото на публичен процес е поставено в зависимост от волята на страната, на която това право принадлежи. Щом веднъж е заявено искане за упражняването му, правото ще бъде реализирано безусловно и без възможност за промяна нито от страните, нито от съда. С оглед на изложеното, Асоциацията на българските административни съдии намира, че § 55 ЗИД АПК, относно изменение и допълнение на чл. 217, ал.2, изр. трето, четвърто и пето не противоречи на в чл. 121, ал.3 КРБ на чл. 14, пар.1 от Международния пакт за граждански и политически права и чл. 6 ЕКПЧ.

IV. Задължителното наличие на касационна инстанция като необходим стадий от административното правораздаване не е регламентирано нито в българското, нито в европейското законодателство. Липсва практика на национални или европейски съдилища в подкрепа на такова крайно становище. В много от държавите касационното производство се допуска след предварителна преценка от компетентни лица, полагащи труд в сферата на правораздаването. Извършва се преценка относно регулираните обществени отношения и значимостта им за правната сигурност, обем на засегнатите права и влиянието им върху засегнатото лице или лица, наличието на произнасяне от страна на органи извън системата на съдилищата и други фактори и обстоятелства, свързани с допустимостта на касационното оспорване и необходимостта от ангажиране на вниманието на най – висшата съдебна инстанция. В тази връзка следва да се отбележи, че такива изисквания и условия за разглеждане на част от производствата пред Върховен касационен съд са въведени и от нашия законодател.

Твърденията в искането на Президента на Република България за засягане от конкретните изменение на АПК и специалните закони на правото на правото на защита на засегнати права на граждани, юридически лица и държавата е несъстоятелно.

АПК регламентира провеждането на едно по принцип безплатно административно производство пред административните органи, като дава права и въвежда и задължения за страните и най- вече за административния орган, които да дадат възможност на гражданите и организациите за упражняване пълнота на гарантираното им от закона право на участие и защита на техните законни права и интереси. Промените в АПК предвидиха неучастието на страната поради неведомяване да е винаги съществено процесуално нарушение. Административните органи са задължени служебно да събират

необходимите им доказателства, намиращи се във всички държавни органи, като определени факти и обстоятелства могат да бъдат доказани дори с изявление, имащо декларативен характер. Длъжностните лица носят сериозна административно-наказателна отговорност за всяко едно свое нарушение, довело до увреждане на интересите на страните по воденото пред тях производството. Всичко това прави първата фаза на административния процес – пред административния орган, една пълноценна инстанция за защита на интересите на гражданите и организацията.

В голяма част от случаите, законодателят е гарантирал и осъществяването на контрол върху административните актове от горестоящия административен орган, което само по себе си представлява инстанционен контрол. След това гражданите и организацията имат на практика почти безплатен достъп до съдебно обжалване с пълна публичност на производството и служебно подпомагане на страните. В редица случаи практиката е безпротиворечива, казусите не представляват прекомерна сложност, а често и интересът не е обществено значим. Страните в някои административни производства са принудени да вложат финансови средства и усилия за придвижване до седалището на касационната съдебна инстанция, за ангажиране на лице със специални знания за осъществяване на помощ и процесуално представителство, които неколккратно надхвърлят защитавания интерес.

С оглед на едновременното наличие на изброените фактори, се достига до извод за липса на интерес у страните, а и за необходимост от касационно обжалване на някои административни актове. Пленумът на ВАС, базирайки се на вече не малкия си опит, е точната институция, която най-добре може да прецени кои видове производства да са едноинстанционни и е взел мотивирано отношение по този въпрос.

Следва да се отбележи, че законодателят е дал възможност за оспорване не само на невлезли в законна сила съдебни актове, но и на такива, за които сроковете за обжалване са изтекли или в хода на производството са допуснати до толкова съществени нарушения на предвидените правила, че е необходимо прилагане на особените производства, предвидени в Глава четиринадесета от АПК.

Друга гаранция за защита на правата на гражданите, юридическите лица и държавата е възможността за участието на представител на прокуратурата във всяко едно съдебно административно производство ако прецени, че е налице необходимост от защита на държавен или обществен интерес. В някои производства такова участие е задължително. При наличието на гарантирана от закона възможност за участие на Прокуратурата, а чрез нея и за осъществяване на относителен контрол върху дейността на съда /с оглед възможността за оспорване на собствено основание на съдебните актове/, не са налице основания за формулиране

на извод, относно възможност за ограничаване или увреждане на интересите на гражданите или държавата при едноинстанционност на сравнително много малка част от съдебните производство, развиващи се по реда на АПК.

Не обжалванията на съдебни актове, а безпротиворечивата съдебна практика ще осигурят най-съществената защита на правата на гражданите, а това може да се постигне чрез установяването на Върховния административен съд като действаща касационна инстанция, влагаща средства и усилия в утвърждаването си орган на съдебната власт осъществяващ върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

Към настоящия момент, при наличната претовареност на магистратите полагащи труд във върховен съд е изключително трудно да се постигне търсеното от обществото и желаното от самите съдии уеднаквява практиката. Позицията на първоинстанционна съдебна инстанция, приравняваща го по натоварване до най – натоварените районни съдилища в страната, лишава върховната съдебна инстанция в административното правораздаване от възможността да изиграе определената му от конституцията роля на съд определящ насоките на административното правосъдие и следящ за спазването и развитието им.

Казаното по – горе не означава, че за отделни закони не може да се направи и евентуално поточна преценка относно нуждата или не за допускане на постановените по тях съдебни актове до касационно обжалване. Но това е въпрос на конкретен детайлен анализ, преценка и опит на съответните специалисти – и в съответната материя, и в правораздаването. В този смисъл приетите в тази насока изменения не са противоконституционни, а са решения на конкретна правна уредба по целесъобразност, което е в правомощията на законодателния орган на Република България. Възможността за формулиране и обективизиране в законодателната дейност на Народното събрание на изводи решения по целесъобразност е гарантирана от закона и не може да се определи като поведение, чиито резултати се вписват в термина „противоконституционност“, както твърди Президента.

Следва да се отбележи, че за производствата, водени пред Върховен касационен съд на Република България бяха поставени много сериозни имуществени прагове за касационно обжалване, както и ограничения, свързани с предмета на производството, което от своя страна доведе до намаляване на работата на върховните магистрати, а от там и до възможността за задълбочено проучване и уеднаквяване на практиката на общите съдилища.

Постоянната практика създава условия за постигане на една от основните цели на правосъдието и именно натам са насочени усилията на законодателя чрез приемане на оспорените пред Вас разпоредби –

гарантиране на правната сигурност, а от там и защита в най – висока степен на правата и свободите на отделните граждани и организации.

V. Липсва основание за определянето като противоконституционни и на нормите, въвеждащи нови такси при образуване на производства по реда на АПК пред касационната инстанция.

Следва да се вземе предвид обстоятелството, че таксите са завишени в минимален размер и тяхната значимост следва да се прецени въз основа на няколко критерия, а не с механичното им умножаване или делене, както това е сторено в депозираното пред Вас искане.

Важно и относимо към проблема обстоятелство е значителното увеличаване в абсолютна стойност на доходите на населението от момента на приемане на размера на таксите, дължими за водене на съдебно производство по административни дела, а те и след приетите изменения остават непроменени при сезиране на първоинстанцинен съд.

Не е за пренебрегване и факта, че някои административни органи /напр. КЗК/, отдавна събират пропорционални такси за разглеждане на жалби срещу административни актове и това до момента не е представлявало проблем за страните в тези производства, още по – малко е станало причина за търсене на противоконституционност на законната им регламентация от имащите тази възможност субекти, в това число и от Президента.

За първи път от приемането на АПК се въвежда по – висока такса за водене на производство пред касационната инстанция. Безспорно е, че това ще окаже влияние върху имуществената сфера на жалбоподателите, но и ще ги стимулира да проявяват отговорност при сезиране на касационната инстанция, като изразят несъгласието си с оспорвания първоинстанционен акт при наличието на почиващи на материалния и процесуалния закона основания, а не да депозират жалби поради обстоятелството, че такава възможност им е дадена по принцип от закона и това не води към тях макар и минимално финансово натоварване.

Твърденията на Президента, че таксите не са съобразени с доходите и имуществото на гражданите по смисъла на чл. 60 ал. 1 от Конституцията са напълно голословни. Механичното умножаване за съпоставка на сегашната такса с предвидения в § 57 от ЗИД АПК размер, е напълно необосновано и има популистичен характер. Размера на таксите е неизменен от приемането им с промените в ДВ. бр.20 от 18 Февруари 1998 год., като след това числата са само деноминирани от 05.07.1999 год. без да се променя реалната им стойност. До момента под влиянието на инфлационните процеси в страната те са се обезценили повече от два пъти /инфлацията за период 1999 – 2018 година е около 117 % по данни на НСИ/. Минималната работна заплата за 2000-та година е била 75 лева съобразно ПМС 12 от 14.02.2000 година, а към настоящия момент е 510

лева, което е ръст от 6,8 пъти. Към 2004 година, съобразно ПМС 7 от 16.01.2004 год. минималната работна заплата е била 120 лева. Поради описаното не са ясни причините, които са довели вносителя на искането до преценка, че увеличението на доходите през периода 2004 – 2018 година е с 83%, а не с около 4,25 пъти или 425%.

Споделяме становището, че заплащаните за образуване на производства пред съдилищата такси, независимо дали се касае за гражданско или административно дело, следва да са съобразени с имуществото на гражданите. Таксите в административните производства са в пъти по-ниски от таксите в гражданските производства. Таксата в първоинстанционно гражданско и търговско дело е 4% от интереса, пред въззивната инстанция – 2% от интереса и пред касационната инстанция – 2% от интереса или търсеция закрила от системата на общите съдилища следва да заплати като такса общо е 8% от стойността на защитавания интерес. За разлика от АПК, няма никакви максимални ограничения за размера на таксата. При това положение таксите в административните производства са несъпоставимо по-ниски. Изискването в Конституцията за съответствие на таксите с доходите и имуществото на гражданите важи както за административното, така и за гражданското съдопроизводство.

Към момента са въведени и действат норми, които регламентират пропорционална такса за образуване на производство по оспорване на административен акт и липсват данни за причинени в тази връзка на гражданите пречки или ограничения при упражняване и защита на права. Според чл.27, ал.6 на един от действащите от няколко години закони – Законът за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, се предвиждат по-големи пропорционални такси не само за касационната, но и за първата съдебна инстанция: „При оспорването на индивидуалните административни актове по този закон държавните такси, които се събират за съдебните производства, са пропорционални и са в размер 1 на сто от материалния интерес, но не повече от 1700 лв., а в случаите, когато материалният интерес е над 10 000 000 лв. – таксата е в размер 4500 лв. За производства по глава десета, раздел IV от Административнопроцесуалния кодекс и за производства по частни жалби пред Върховния административен съд се събира пропорционална такса в размер 10 на сто от дължимата такса по изречение първо, но не по-малко от 100 лв.“

Според искането на президента, пропорционалната такса е несъвместима с административното производство, защото в него „споровете са за незаконосъобразно осъществяване на държавно управление.“ Пропорционални такси има само в някои случаи на касационното производство и споровете там са за законосъобразността не на административен акт, а на постановеното от първата инстанция съдебно решение. При позитивно за гражданите и организациите съдебно решение,

такса за касационно обжалване ще трябва да плати органа, издал отменения акт. При това положение следва извода, че така въведените такси са голяма стъпка в защита на правата на гражданите и организациите. Следва да се отбележи, че разлика от гражданското правораздаване, определените за събиране от административните съдилища пропорционални такси са ограничени по размер до 4500 лева дори и при наличието на материален интерес над 10 000 000 лева.

Относителното съобразяване на таксите с разходите в съдопроизводството не е самоцел на законодателя. Не само в административното правосъдие „на преден план е пряката нарушена законност“. Така е във всеки вид правораздаване, а не само за административното. Спазването на законността е причината за съществуването на всеки вид правосъдие. Едновременно с това безспорно в световната практика е, че таксите имат и възпираща роля срещу неоснователно обжалване. В решение № 3/2008 г. Конституционният съд съвсем ясно е определил важната роля на таксите: „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 увеличаване на броя на неоснователните съдебни спорове.“ Огромният брой неоснователно заведени съдебни спорове е в състояние да блокира правораздаването и тогава законността ще бъде застрашена.

Няма съмнение, че таксите могат да се установяват и определят в закон. Какъв да бъде обема на регламентирания случай е въпрос на целесъобразност, по който следва да се произнесе законодателя. Точно такива мотиви са довели до приемането на разпоредба на чл. 204а от АПК, приета през 2018 год. за определяне с нарочна тарифа на таксите, свързани с производствата за обезщетения за вреди, причинени на граждани или юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица. Причината е, че тези производства са част от производствата по ЗОДОВ (чл.203, ал.2 АПК), по които закон се търсят вреди не само от незаконосъобразни актове и действия на администрацията и поради това таксите следва да бъдат уредени по единен начин при различните основания за завеждане на искове по този закон.

Задължението за внасяне на такса от различни в правния си статут субекти, не ги поставя в неравнопоставено положение, тъй като финансовото им задължение за образуване на дело ще зависи от процесуалното качество, в което дадената организация, предоставяща публични услуги, участва в производството. След като организацията, чрез съответния неин орган е издател на оспорения пред първата инстанция административен акт, нейното процесуално качество е същото,

каквото е процесуалното качество на административните органи – т.е. издател на административен акт и в това си качество е нормално и задължително организацията да бъде приравнена на административните органи. Ако обаче търговско дружество, предоставящо публични услуги, участва в процеса в друга роля – например обжалва административен акт като адресат на същия, т.е. има качеството на страна в производството, таксата за ще бъде тази, която заплащат всички организации.

За първи път, чрез нарочни разпоредби в Кодекса се въвежда детайлна процедура за пълно освобождаване от такси на гражданите, които нямат доходи и имущество. При наличието на данни за затруднено материално положение на лице, търсецо закрила по реда на АПК се достига до пълното отпадане на задължението за внасяне на държавна такса. По този начин, нито един гражданин няма да бъде лишен от правото да атакува неблагоприятно за него съдебно решение поради липса на средства или при опасност заплащането на такса да доведе до значителни финансови или други затруднения, които биха го поставили в застрашаващо интересите му положение.

Предвид описаното Асоциацията на българските административни съдии счита, че искането на президента на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите 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, § 111, §114, т. 1 и 3, § 124, т. 2, § 125, т. 3, ; § 130 и § 133, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс, обн. ДВ, бр. 77 от 2018 г., поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 6, ал. 2, изр. 1, чл. 14, чл. 15, чл. 21, чл. 41, ал. 1, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и ал. 3, чл. 55, чл. 56, чл. 60, ал. 1, чл. 84, т. 1, чл. 117, ал. 1, чл. 121, ал. 3, чл. 122, ал. 1, чл. 125, ал. 2 и чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, както и за несъответстващи на чл. 8 и чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 14 параграф 1 и чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права, чл. 6, параграф 1 и чл. 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и на чл. 9, т. 4 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда е НЕОСНОВАТЕЛНО.

Председател на УС на АБАС:.....

ВЛАДИМИР ПЪРВАНОВ

