

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

изх. №

92

София, 28.01.2019 г.

Вх. №

2452/2018г.

Дата 28.01.19г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ

ОТНОСНО: Ваш изх. №223/09.10.2018 г.

Приложено, изпращаме Ви 4 броя становища на Пленума на Върховния административен съд по к. д. №12/2018 г. и присъединените към него к. д. №13/2018 г. и к. д. №14/2018 г., приети с решение на пленума от 24.01.2019 г., както и препис-извлечение от протокола от заседанието на пленума, проведено на 24.01.2019 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Съгласно текста



ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА

ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

СТАНОВИЩЕ НА ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 12/2018 ГОДИНА

т. 1 – за подсъдността

К.д. №12/2018г. по описа на КС на РБ, е образувано по искане на Президента на РБ за установяване противоконституционност на част от приетите със ЗИД АПК / обн. Д.в. бр.77/18.09.2018г., в сила от 01.01.2019г./ разпоредби, а именно: §28, в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и” и §29, т.1, и двете отнасящи се до производства пред съд, свързани с промяна правилата на родовата и местна подсъдност за разглеждане на административни дела.

С Определение от 09.10.2018г. по к.д.№12/2018г. и на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията на РБ, Конституционният съд /КС/ е допуснал за разглеждане по същество искането на президента за установяване 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”, на §29, т.1 и др. от ЗИД АПК /обн. Д.в. бр.77/18.09.2018г./ С със същото определение е конституирал като заинтересовани страни различни институции, между които и Върховен административен съд, като им е предоставил възможност в 30-дневен срок от уведомлението да представят становище по делото.

С §28 ЗИД АПК е извършена промяна в чл.132, ал.2, т.2 АПК, като разпоредбата е придобила следната редакция:”На Върховния административен съд са подсъдни оспорванията срещу актовете на Министерски съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, 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”.

Вносителят обосновава противоконституционност на извършената с §28 ЗИД АПК промяна на чл.132, ал.2, т.2 АПК, с нарушение на чл.4, ал.1, чл.56, чл.84, т.1 и чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията на РБ.

Поддържа, че правилата на родовата подсъдност при разглеждане на административни дела по АПК следва да са ясно

разписани, по начин да не затрудняват правото на съдебна защита на засегнатите лица. В случая счита, че това не е така, тъй като с промяната на чл.132, ал.2, т.2 АПК, не стават ясни правилата за родовата подсъдност по отношение оспорванията на актовете на МС, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, които подлежат на разглеждане като първа инстанция от Върховен административен съд /ВАС/. Според вносителя тези актове „не са идентифицирани ясно“ с оглед целите на подсъдността, което ще затрудни жалбоподателите при преценката към кой съд да се обърнат за разглеждане на жалбите им. С тази неяснота на правната норма се нарушава принципа на правовата държава, установен с чл.4, ал.1 от Основния ни закон, както и правото на защита на всеки гражданин по чл.56 от същия закон, относно правото на защита пред съд.

Посочено е още, че оспореният израз в разпоредбата на чл.132, ал.2, т.2 АПК повтаря буквално диспозитива на Решение №8/2018г. по к.д.№13/2017г., с което е дадено задължително тълкуване на чл.125, ал.2, предл.първо от Конституцията на РБ, което е недопустимо, тъй като тълкуването извършено с посоченото решение на КС има други цели и не може да „замести необходимата законова уредба, приемането на която съгласно чл.84, т.1 Конституцията е в изключителна компетентност на Народното събрание“. Изразява се несъгласие и с установената от същата разпоредба родова подсъдност на административните съдилища, по дела срещу актове, издадени от същите тези централни органи на изпълнителната власт, извън правомощията им по ръководство и осъществяване на държавното управление, както и по дела срещу актове, издадени от делегирани органи и в случаите, предвидени в закон, като противоречаща на чл.125, ал.2 от Конституцията.

Предвид изложеното вносителят поддържа, че с промяната на родовата подсъдност в чл.132, ал.2, т.2 АПК, не става ясно разпределението на компетентността между административните съдилища и ВАС като първа инстанция, в нарушение на посочените конституционни разпореди, даващи му основание да иска установяване на противоконституционност на §28 ЗИД АПК, в посочената част.

В искането на президента за обявяване на противоконституционност на §29 ЗИД АПК 2018г. се поддържа, че изборът на постоянния адрес на адресата на акта като определящ местната подсъдност вместо настоящия адрес не дава достатъчно гаранции за по-лесен, по-бърз и по-евтин достъп до правосъдие. Промяната не съобразява законовата възможност настоящия адрес да се различава от постоянни. Създава непропорционални

затруднения при търсенето на съдебна защита и се отклонява от принципа на правовата държава по чл. 4, ал.1 и от правото на защита по чл. 56 от Конституцията.

1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ ОТНОСНО ПОДСЪДНОСТТА.

Подведомствените на административните съдилища и на Върховен административен съд дела като първа инстанция се разпределят между тях чрез правилата на подсъдността. Подсъдността означава компетентност на съответния съд да правораздава по определена категория дела. Тази компетентност е производна на подведомствеността, тъй като за да бъде подсъдно на определен съд, делото трябва да е подведомствено на съдилищата, а не на други органи извън него. Подведомствените на съда административни дела се разпределят като първа инстанция между административните съдилища и Върховния административен съд, чрез правилата на родовата /материална, предметна/ подсъдност. Между многото административни съдилища в страната, делата се разпределят чрез правилата на местната подсъдност. Съществува и друга група функционална /инстанционна/ подсъдност, която разпределя правораздавателните функции по съответното дело на административния или Върховния административен съд, съобразно функцията му на първоинстанционен или касационен съд.

Подсъдността овластява и задължава съда да реши делото. Подсъдността определя правото на жалба до съответния съд и затова е предпоставка за нейната допустимост.

Родовата, местна и функционална подсъдност по административни дела е законно уредена в АПК.

Родовата подсъдност регламентира на кой съд в системата на административното правораздаване, е подсъдно делото като първа инстанция. – на административните съдилища или на Върховен административен съд. Родовата подсъдност разпределя делата по материя / вид на акта/ и по авторство /издател на акта/.

Местната подсъдност разпределя между еднаквите по степен административни съдилища родово подсъдните им първоинстанционни административни дела.

В чл.132 АПК е уредена родовата подсъдност при разглеждане на административни дела. Съгласно чл.132, ал.1 АПК на административните съдилища са подсъдни всички административни дела, с изключение на тези, подсъдни на Върховен административен съд. Кои дела са подсъдни на ВАС като първа инстанция, е уредено в чл. 132, ал.2, т.1 – 8 АПК. Определената от АПК подсъдност на делата

по рода си е задължителна, което означава че тя не може да бъде изменяна по съгласие на участващите в делото лица.

В чл.133, ал.1 АПК (Ред., ДВ, бр. 30/2006г.) Делата се разглеждат от административният съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения административен акт, а когато то е в чужбина-от Административния съд-град София.

Според чл. 133, ал.1 АПК /изм.Д.в. бр.104/2013г./ Делата по оспорване на индивидуални административни актове се разглеждат от административния съд по седалището на териториалната структура на администрацията на органа, издал оспорения акт, в чийто район се намира постоянният или настоящият адрес или седалището на жалбоподателя. По този начин, за тези от административните органи, които имат териториални структури, водещ при определяне на местната подсъдност е признакът адрес/седалище на жалбоподателя.

Оттук и важността на уредбата на родовата и местна подсъдност по АПК.

2. ОТНОСНО ТЪЛКУВАТЕЛНИТЕ АКТОВЕ НА КС:

С чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията на РБ е дадено правомощие на Конституционния съд да дава задължителни тълкувания на Конституцията. Съгласно чл.14, ал.6 ЗКС, решенията на КС, вкл. и тълкувателните, са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани.

Тълкуването, предвидено в чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията е задължително абстрактно, респ.нормативно тълкуване, само на отделни конституционни разпоредби, а не закони.Тълкуването, което прави КС, се отнася до всеобхватното изясняване на възможни юридически проблеми, които съществуват или които ще възникнат и по чийто точен смисъл се спори- Решение №8/01.09.2005г. по к.д. №7/2005г. на КС на РБ. Пак там се сочи, че „между двата акта – тълкувания и тълкуващия съществува определено отношение и взаимовръзка. Тълкувания е първичен и е предпоставка за издаване на тълкуващия акт, който е винаги вторичен. След издаването му обаче той образува с първичния акт единство, като образно казано, тълкуващия акт се слива с тълкувания. Първичният акт не може повече да се прилага по начин, който се различава от постановеното във връзка с него тълкувателно решение на КС”.

Чрез тълкуването, което прави КС, се реализира функцията му по изграждане на ясна и безпротиворечива система от норми, както и превантивно спомага за предотвратяване използването на санкционните правомощия на КС и в частност обявяване на даден закон за противоконституционен.

Тълкувателното правомощие на КС е средство за осъществяване върховенството на Основния закон и е израз на превантивен подход за осигуряване конституционност на бъдещи закони – Решение №13 по к.д. №12/2010г., Решение №2/07.02.2017г. по к.д.№13/2016г. на КС на РБ. Чрез тълкувателната му дейност КС е в състояние да доразвие съществуваща норма като разкрие нови аспекти на нейното съдържание, без да има право да моделира нови правила, нито пък да преформулира смисъла и съдържанието на тълкуваната норма, защото това би довело до създаване на нова конституционна уредба - Решение №14 по к.д.№17/2013г., Определение №1/2015г. по к.д.№1/2015г. на КС на РБ. При тълкуването смисълът на правната норма се изяснява с цел да се осигури нейното правилно прилагане. Тълкуването, което дава КС на дадена конституционна разпоредба, е **задължително нормативно тълкуване**. Това означава, че всички органи, длъжностни лица, организации и граждани трябва да разбират и да прилагат съответната конституционна разпоредба в смисъла, който ѝ е даден с тълкувателния акт на КС.

Не бива да се забравя, че Конституцията има пряко действие, което означава, че и тълкувателните решения имат също пряко действие, защото всички следва да се съобразяват с тях при прякото действие на Конституцията. След като съгласно чл.5, ал.2 от Конституцията тя има непосредствено действие, то тълкуването на нормите на Конституцията, което се прави от КС по силата на самата конституция (чл.149, ал.1, т.1), следва да има също непосредствено действие. Ако разпоредба на закон предвижда в съответствие с Конституцията, даден акт да не подлежи на обжалване пред ВАС, то естествено този акт няма как да е подсъден н ВАС. Според проф. Живко Сталев тълкувателното решение на КС има задължителна сила спрямо всички. Сталев, Ж. Проблеми на Конституцията и конституционното правосъдие, София, 2002 г., с. 153. Според проф. Нено Неновски чрез тълкувателните решения КС „се издига над обикновения законодател и приема решения със сила, практически равна на конституционните норми.“ (Сталев Ж., Неновски Н., Конституционният съд и правното действие на неговите решения“, 1996 г., с.101. Според проф. Пенчо Пенев и Явор Зартов „тълкувателните решения на Конституционния съд по съдържание и форма на диспозитива не се различават от правните норми.“ Според тях тълкуването „е производно на тълкуваната норма“. Пенев, П., Зартов, Я., „Конституционно правосъдие на република България, 2004 г., с.284. Според проф. Емилия Друмева с решенията на КС „се установява едно безспорно правно състояние, с което всички правни субекти следва да се съобразяват.“ (Друмева Е., Конституционно

право, четвърто преработено и допълнено издание, 2013 г., с.602. 2
противоречи на Конституцията.

3.ОТНОСНО ИСКАНЕТО ЗА
ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ПРОМЕНЕНАТА РАЗПОРЕДБА
на чл.132, ал.2, т.2 АПК, извършена с §28 ЗИД АПК / Д.в. бр.77/2018г./.

Вариант първи:

А/Промяна, чрез включване на израза „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление;

Законодателят е предприел промяната на основание задължителното нормативно тълкуване на разпоредбата на чл.125, ал.2, предл.първо от Конституцията, извършено с Решение №8 от 23.04.2018г. по к.д.№13/2017г. на КС на РБ / обн. Д.в. бр.37/04.05.2018г./.

Съобразяването на законодателя с това тълкувателно решение, не обуславя противоконституционност на разпоредбата на §28 ЗИД АПК.

Тълкувателното решение на КС по чл.149, ал.1, т.1, съгласно изложените мотиви в т.2 от настоящето становище, е задължително. С него не се възлагат задължения на законодателя по приемане на нов или изменение на съществуващ закон, но се дава задължително тълкуване на конституционна разпоредба, която занапред следва да се прилага именно в смисъла, в който е изтълкувана, вкл. и от страна на законодателя. Привеждането на правилата за родовата подсъдност по АПК, в частта засягаща компетентността на ВАС като първа инстанция спрямо актовете на централните органи на изпълнителната власт, с тълкувателното решение на КС отговаря на обществените потребности и на принципа на правовата държава в чл.4, ал.1 от Основния закон, за съответствие на законите с конституционните разпоредби. Още повече, че промяната в АПК е извършена от законодателя след обнародване на тълкувателно решение №8 по к.д.№13/2017г., а не успоредно с него или при висящност пред КС на дело за противоконституционност на внесен в парламента законопроект за изменение на АПК / определение №3/17.09.2015г.по к.д.№7/2015г./.

С извършената с §28 ЗИД АПК промяна на родовата подсъдност в АПК, в съответствие с тълкувателния акт на КС по к.д. №13/2017г., законодателят внася яснота и предвидимост в разпоредбата на чл.132, ал.2, т.2 АПК, тъй като занапред нормата ще бъде прилагана еднозначно от всички правоприлагащи органи, защото посочва недвусмислено кои актове на МС, министър-председателя,

заместник министър-председателите и министрите, ще могат да бъдат оспорвани пред ВАС като първа инстанция, а именно актовете издадени при упражняване на конституционните им правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление. По този начин се защитава и правото на търсещите съдебна защита пред ВАС, по тази категория административни дела, защото им указва кой е компетентния да разгледа спора им съд като първа инстанция. Поради това не се споделя виждането на вносителя, че промяната в родовата подсъдност по чл.132, ал.2, т.2 АПК, в коментиранията част, нарушава чл.56 Конституцията на РБ, тъй като засяга правото на съдебна защита на гражданите.

Действащата разпоредба на чл.132, ал.2, т.2 АПК, преди промяната, е в съответствие с чл.125, ал.2, предл.първо от Конституцията. Конституционната разпоредба обаче, както и съответната ѝ законова такава от АПК, не указват кои са тези актове. Това наложи Пленума на ВАС да сезира КС, за тълкуване на тази конституционната разпоредба именно в този аспект. И без тълкувателното решение на КС, с оглед характеристиката на тези органи като централни органи на изпълнителната власт по чл.19, ал.2, вр.чл.20, ал.1 и 3, чл.22, ал.1, 3 и чл.25, ал.1 и 2 от Закона за администрацията /ЗА/ и чл.105, чл.106, чл.108, ал.2 и 3 от Конституцията, бе логично да се приеме, че правомощието на ВАС да се произнася по спорове за законност на актовете на тези централни органи, обхваща не всички, а само тази категория актове издавани в изпълнение на функцията им по осъществяване на държавното управление. Въпреки това съдебната практика, тълкувайки буквално конституционната разпоредба и съответната ѝ от АПК, превърна ВАС в основен първоинстанционен съд по оспорвания срещу всички актове на тези централни органи на изпълнителната власт, с изключение на тези предвидени в други закони.

След извършеното нормативно тълкуване на конституционната разпоредба на чл.125, ал.2, предл.първо от КС, привеждането от законодателя на съответната ѝ законова норма – чл.132, ал.2, т.2 АПК, в унисон с това тълкуване, е правно издържано. С промяната на родовата подсъдност по АПК законодателят постига две цели – привежда закона в съответствие с чл.125, ал.2, предл.първо от Конституцията и придава на нормата ясно и безпротиворечиво тълкуване, като основно изискване на правовата държава -Решение №9/30.09.1994г. по к.д.№11/1994г.

В случая с извършената промяна законодателят е спазил принципа на правовата държава, за да няма затруднения в правоприлагането при оспорване на посочената категория актове на МС, министър председателя, заместник министър-председателите и министрите.

Не споделяме виждането на вносителя, че съвпадението между текста на изменената норма на чл.132, ал.2, т.2 АПК, с част от диспозитива на решението по к.д.№13/2017г. е основание за противоконституционност. Редакционното оформяне на правната норма е въпрос на законодателна техника и прийоми, които са изцяло в правомощията на законодателния орган-Народното събрание. Несъвършенството в редактирането на дадена правна норма, не обуславя нарушение на Конституцията, стига тя да е достатъчно ясна и безпротиворечива, както е в случая. Предвид посоченото в т.2 непосредствено действие на Конституцията и на тълкуването на нейни разпоредби, извършено от КС на РБ, няма пречки част от диспозитива на тълкувателно решение на КС да залегне в законова норма, от което не следва, че КС има ролята на „позитивен законодател“, вместо парламента, както се поддържа в искането на президента.

Б/ Промяна, чрез включване на израза: „ в случаите предвидени в закон, както и“:

Промяната на родовата подсъдност с §28 ЗИД АПК, засягащ разпоредбата на чл.132, ал.2, т.2 АПК, чрез включване на посочения израз, урежда случаи на подсъдност на административните съдилища като първа инстанция, изключващи подсъдността на Върховен административен съд, в две хипотези: 1/ в случаите предвидени в закон; и 2/ в случаите когато тези органи /централните органи на изпълнителната власт/ са делегирани правомощията си на съответните длъжностни лица; Двата случая ясно очертават хипотезите на неподсъдност на делата на Върховен административен съд. В първия случай – това са делата по жалби срещу актове на същите тези органи / МС, министър-председател, заместник министър-председателите и министрите/, които по силата на отделен закон /обикновено специални закони/, са изключени от оспорване пред Върховен административен съд като първа инстанция. Във втория случай – това са случаите на издадени актове от делегирани органи – съответни длъжностни лица, на които централните органи на изпълнителна власт по силата на закона са делегирани правомощията си по издаване на съответни административни актове.

Критерият за изключване от компетентността на ВАС на тази категория оспорени актове не е функцията, която изпълнява органа, а е с оглед органа - издател на акта.

Предвид на това, че разпоредбата на чл.132, ал.2 АПК визира изключенията от родовата подсъдност на административните съдилища по чл.132, ал.1 АПК, т.е подсъдността на ВАС като първа инстанция, считаме, че мястото на посочените два случая, като непопадащи в изключенията по ал.2, не следва да са в т.2 на чл.132, ал.2 АПК, а в ал.1.

Ако целта на законодателя е да отграничи случаите на подсъдност на ВАС, от случаите на неподсъдност, както се е получило на практика, тези два случая биха могли да бъдат включени като отделна разпоредба /алинея към чл.132 АПК, но не и към т.2 на чл.132, ал.2 АПК, тъй като се нарушава принципа – ал.2 да урежда само изключенията от общата родова подсъдност на административните дела, касаещи подсъдността на ВАС.

С тези бележки считаме, че законодателят неподходящо е включил израза „в случаите, предвидени в закон, както и“, в правната норма на чл.132, ал.2, т.2 АПК. Това несъвършенство обаче не прави нормата противоконституционна, тъй като с нищо не нарушава визираните разпоредби от Конституцията на РБ. Нормата, вкл. и процесния израз, разграничава подсъдността на ВАС по определена категория дела срещу актове на централните органи на изпълнителната власт, издадени в изпълнение на функцията им по ръководство и осъществяване на държавното управление, от неподсъдността на ВАС по други дела срещу актове, изрично предвидени в закон, както и такива издадени по делегация от други длъжностни лица. Като цяло същата е ясна и не би могла да бъде тълкувана противоречиво, както от правоприлагащите органи, така и от оспорващите тези актове правни субекти.

предвид общата формулировка, без яснота кои са тези актове. органи, подлежат на оспорване пред ВАС като първа инстанция. Отсъствието на такава регламентация в изменената норма на чл.132, ал.2, т.2 АПК не допринася с нищо за постигане принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 Конституцията и е в ущърб на гражданите.

От изложеното следва, че законодателният орган е следвало да създаде адекватна на решение №8 по к.д.№13/2017г. на КС правна норма, която да е ясна и недвусмислена за всички правни

4.ОТНОСНО ИСКАНЕТО ЗА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ИЗМЕНЕНАТА РАЗПОРЕДБА на чл.133, ал.1 АПК, извършена с §29, т.1 ЗИД АПК / Д.в. бр.77/2018г./.

Вариант първи:

С изменението на чл.133, ал.1 АПК, уреждащ местната подсъдност, изцяло се сменя признака, въз основа на който се определя териториалната връзка на делата по оспорване на индивидуални административни актове с административния съд-това

е „постоянният адрес или седалището на посочения в акта адресат, съответно адресати“ - чл. 133, ал.1 .

Когато посочените в акта адресати са повече от един и са с различен постоянен адрес или седалище, но в рамките на един съдебен район, делата се разглеждат от административния съд в района на териториалната структура на администрацията на административния орган по смисъла на §1, т. 1а ДР АПК, който е издал оспорения акт. Във всички останали случаи делата се разглеждат от административния съд, в района на който е седалището на органа- чл. 133, ал.2 АПК.

Разглежданата промяна въвежда нов основен принцип на правилата за местна подсъдност. Релевантен е постоянният адрес или седалището на адресата на акта.

Съгласно чл. 93, ал. 5 от Закона за гражданската регистрация(ЗГР) постоянният адрес на гражданите е адрес за кореспонденция с органите на държавната власт и органите на местното самоуправление. Това е адресът в населеното място, което лицето избира да бъде вписано в регистъра на населението, като всяко лице може да има само един постоянен адрес-чл. 93, ал.1 и ал. 3 ЗГР. Данни за него се съдържат и в документите за самоличност-лична карта (чл. 26, ал. 1, т. 5 от Закона за българските лични документи). Установяването на постоянния адрес не поставя практически проблеми и е сигурно и безспорно.

При атакуване на правилата за местната подсъдност президентът излага аргументи пряко отнасящи се до целесъобразността на приетото законодателно решение. Например, че представители на административните органи ще трябва да пътуват до мястото на провеждане на делото. Относно целесъобразността на приетите промени за местната подсъдност, които се атакуват пред КС от президента, могат да се излагат много аргументи „за“ и „против“. Например, че постоянният адрес показва най-сериозната връзка между гражданина и съответното населено място. Освен това постоянният адрес се избира от гражданите: „Постоянен адрес е адресът в населеното място, което лицето избира да бъде вписано в регистъра на населението.“ (чл.93, , ал.1 ЗГР). Едно от големите предимства на постоянния адрес е, че този адрес е винаги на територията на Република България. Голяма част от Българските граждани имат настоящи адреси извън страната и е факт, че засега броят им се увеличава и започна да се измерва в милиони. 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 местоживееене не само в чужбина, но и в България и много често не регистрират тази смяна. В тези случаи настоящият адрес не дава реална информация къде живеят съответните граждани и в голям брой от случаите гледането на делото по настоящ адрес би било съществено затруднение за тези граждани. В големия брой от случаите в големите градове все повече граждани имат съвпадение на постоянния и настоящия адрес. Много от гражданите, които имат различни постоянен и настоящ адрес имат близки на постоянния си адрес. Поради изложените причини постоянният адрес дава повече улеснения делото да се гледа по постоянен адрес.

Волята на законодателя за възприемане на настоящия адрес като единствен признак за определяне на местната подсъдност по данъчни дела срещу ревизионни актове на физически лица е потвърдена в §79 ПЗР ЗИД АПК, според който делото се разглежда от административния съд, в чийто съдебен район е постоянният адрес на жалбоподателя към момента на извършване на първото действие по осъществяване на данъчно-осигурителния контрол от органа по приходите (съобразено е, че постоянният адрес на жалбоподателя може да бъде променен в хода на производството, което не следва да има за последица промяна и на местно компетентния съд). В чл. 105 ГПК е възприето идентично разрешение- общата местна подсъдност се определя по постоянния адрес на гражданина.

При съобразяване на цитираните разпоредби може да се приеме, че изборът на постоянния адрес на адресата на акта като определящ местната подсъдност на дела по оспорване на индивидуални административни актове е в съответствие с установените принципи на процесуалното право, вкл. правото на защита по чл. 56 от Конституцията. Този избор е въпрос на законодателна целесъобразност, както и приетата специална местна подсъдност на определен вид дела по оспорване на актове на определени административни органи (Комисията за финансов надзор, Комисията за защита на конкуренцията, министъра на правосъдието в хипотезите на Закона за българското гражданство, Закона за

нотариусите и нотариалната дейност, Закона за частните съдебни изпълнители, министъра на земеделието, храните и горите по Закона за лова и опазване на дивеча- всички тези дела ще бъдат местно подсъдни на Административен съд София-област).

Въвеждането на нов признак за определяне на местната подсъдност – постоянният адрес на адресата на оспорения административен акт, не противоречи на принципа на правовата държава и на правото на защита. Това решение е въпрос на законодателна целесъобразност и само практическото му приложение може да докаже ефективността му.

В заключение считаме, че не се установява нарушение на чл.4, ал.1, чл.56, чл.149, ал.1, т.1 и чл.84,т.1 от Конституцията на РБ, поради което оспорените разпоредби на част от §28 и §29, т.1 ЗИД АПК / Д.в. бр.77/2018г., в сила от 01.01.2019г./ не са противоконституционни.

СТАНОВИЩЕ НА ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 12/2018 ГОДИНА
т. 2 – за открити и закрити съдебни заседания

Относно: становище по конституционно дело № 12/2018 г.,
изготвено във връзка с писмо рег. № 223/9.10.2018 г. на
Конституционния съд (КС) на Република България (РБ), вх. № по
описа на ВАС - 16547 от 16.10.2018 г.:

С горепосоченото писмо КС на РБ е изпратил за становище на
Върховния административен съд препис от искането на Президента
на РБ 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
18.09.2018 г.) (ЗИД на АПК), поради противоречие с чл. 4, ал. 1; и 2,
чл. 6, ал. 2, изр. 1; чл. 14; чл. 15; чл. 21; чл. 41, ал. 1; чл. 47; чл. 51,
ал. 1 и 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 на РБ, както и за несъответстващи на чл. 8 и чл. 10
от Всеобщата декларация за правата на човека; на чл. 14, § 1 и чл.
19 от Международния пакт за граждански и политически права; на
чл. 6, § 1 и чл. 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и
основните свободи и на чл. 9, т. 4 от Конвенцията за достъпа до
информация, участието на обществеността в процеса на вземането
на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната
среда.

Към искането е приложен препис от определение по к.д. №
12/2018 г. на КС на РБ.

С писмо, същият номер и дата, е изпратен препис от искането
на 53-ма народни представители от 44-тото Народно събрание за
установяване на противоконституционност на чл. 217, ал. 2, 3 и 4

(изменен с § 55, ал. 4 ЗИД на АПК) и § 149, ал. 2, изр. 1 в частта "в закрито заседание" от ЗИД на АПК и за произнасяне на съответствието им с чл. 10 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека, чл. 6, ал. 1 и чл. 10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС); установяване на противоконституционност на чл. 227а, ал. 1, 3 и 4 АПК (създадени с § 57 ЗИД на АПК), чл. 161, ал. 4 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), създаден с § 79, т. 4, б. "б" ЗИД на АПК, чл. 99, ал. 12 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС), създаден с § 111 от Преходните заключителни разпоредби (ПЗР) на ЗИД на АПК, с чл. 9 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдия по въпроси на околната среда; установяване на противоконституционност на чл. 235а, изр. 1 (създаден с § 61 ЗИД на АПК) и чл. 242а, изр. 1 (създаден с § 67 ЗИД на АПК) и за съответствието им с чл. 6, ал. 1 КЗПЧОС; установяване на противоконституционност на чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК (създаден с § 79, т. 3 ПЗР на ЗИД на АПК), чл. 20а, ал. 3, изр. 2 от Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ), създаден с § 109, т. 1 ПЗР на ЗИД на АПК, чл. 24а, изр. 2 ЗОЗЗ (създаден с § 109, т. 2 ПЗР на ЗИД на АПК), чл. 38, ал. 2, изр. 2 ЗОЗЗ (създаден с § 109, т. 3 ПЗР на ЗИД на АПК), чл. 75, ал. 9, изр. 3 от Закона за подземните богатства, изменен с § 113, т. 5, б. "б" ПЗР на ЗИД на АПК), чл. 44, ал. 6, изр. 2 от Закона за правната помощ (създаден с § 114, т. 3 ПЗР на ЗИД на АПК), чл. 119 от Кодекса за социално осигуряване в частта "с изключение на постановените по жалби срещу актовете по чл. 117, ал. 1, т. 2, б. "е", изменен с § 124, т. 2 ПЗР на ЗИД на АПК, чл. 40, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), създаден с § 125, т. 3 ПЗР на ЗИД на АПК, чл. 13, ал. 6, изр. 2 и ал. 7, изр. 2, от Закона за социално подпомагане (създадени с § 130 ПЗР на ЗИД на АПК), чл. 10, ал. 6, изр. 2 от Закона за семейни помощи за деца (създаден с § 133, т. 1, б. "а" ПЗР на ЗИД на АПК) и за произнасяне по съответствието им с чл. 6, ал. 1 КЗПЧОС; за произнасяне за съответствието на чл. 40, ал. 3 ЗДОИ), създаден с § 125, т. 3 ПЗР на ЗИД на АПК, с чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз и чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права.

Към искането е приложен препис от определение по к.д. № 13/2018 г. на КС на РБ.

За улеснение на работата и прегледност на разработката ще цитираме конкретно атакуваните норми, имащи отношение към

поставения въпрос, без да се разграничават според вносителя на искането.

§ 55 от ЗИД на АПК (Обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.). Текстът на разпоредбата гласи:

„§ 55. Член 217 се изменя така:

"Разглеждане на делото

Чл. 217. (1) Делото се разглежда от тричленен състав на Върховния административен съд, когато решението е постановено от административен съд, и от петчленен състав, когато решението е постановено от тричленен състав на Върховния административен съд.

(2) Петчленните състави на Върховния административен съд разглеждат делото в открити заседания, които се насрочват с разпореждане на председателя на съда, неговите заместници или определен съдия. Когато касационната инстанция е единствената съдебна инстанция, делото се разглежда в открито заседание. 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.

(3) Когато в този кодекс или в специален закон е предвидено делото да се разглежда в открито заседание или когато съдът реши то да се разглежда по този ред, първото заседание се насрочва в срок не по-дълъг от 4 месеца от образуването му. В случай на нередовности на касационната жалба срокът тече от отстраняването им. При открито заседание делото се разглежда с участието на прокурор. Върховният административен съд се произнася с решение в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото.

(4) Когато делото се разглежда в закрито заседание, решението се постановява в срок не по-дълъг от 6 месеца от образуването му. В случай на нередовности на касационната жалба срокът за произнасяне тече от отстраняване на нередовностите. При разглеждане на делото в закрито заседание прокурорът дава заключение в двумесечен срок от образуването му или в срок, определен от съда.

(5) При отлагане на делото следващото заседание се насрочва в срок до два месеца, като редовно призованите страни сами следят за датата на следващото открито съдебно заседание. Съдът е длъжен да оповести датата на следващото открито съдебно заседание в 14-дневен срок в Интернет страницата си.

(6) Сроковете спират да текат през съдебната ваканция и дните, обявени за официални празници, освен когато този кодекс или специален закон предвижда по-кратки срокове."

§ 149, ал. 2, изр. 1 от ПЗР на ЗИД на АПК в частта "в закрито заседание". Пълният текст на разпоредбата гласи:

§ 149. (1) Образуваните преди влизането в сила на този закон административни дела в административните съдилища и във Върховния административен съд се довършват в същите съдилища по досегашния ред.

(2) В 4-годишен срок от влизането в сила на този закон, когато Върховният административен съд разглежда в закрито заседание дело, образувано по касационна жалба, подадена след влизане в сила на този закон, той се произнася с определение или решение по чл. 221, ал. 1 в едногодишен срок от образуване на делото, освен когато този кодекс или специален закон предвижда по-кратки срокове за определени видове производства. В случай на нередовности на касационната жалба срокът за произнасяне тече от отстраняването им. Срокът спира да тече по време на съдебната ваканция и на официалните празници, освен когато този кодекс или специален закон предвижда по-кратки срокове за определени видове производства.

(3) В 4-годишен срок от влизането в сила на този закон, когато Върховният административен съд разглежда в открито заседание дело, образувано по касационна жалба, подадена след влизане в сила на този закон, той насрочва заседанието по реда на чл. 217, ал. 3 в срок не по-дълъг от 6 месеца от постъпването на жалбата в съда. В случай на нередовности на касационната жалба срокът за насрочване тече от отстраняването им. При отлагане на делото следващото заседание се насрочва в срок не по-дълъг от 4 месеца от датата на първото заседание. Сроковете спират да текат по време на съдебната ваканция и на официалните празници, освен когато този кодекс или специален закон предвижда по-кратки срокове за определени видове производства.

(4) Съдебните производства по спорове относно недействителност, изпълнение, изменение или прекратяване на

административни договори, сключени преди влизането в сила на този закон, с изключение на тези по Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, се извършват по реда на Гражданския процесуален кодекс пред гражданските съдилища.

В исканията, с които е сезиран КС са обосноват доводи за противоречие на цитираните разпоредби от ЗИД на АПК с Конституцията и несъответствие със следните норми от международните актове:

Чл. 4, ал. 1 от Конституцията – „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.“

Чл. 121, ал. 3 от Конституцията – „Разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго.“

Чл. 41, ал. 1 от Конституцията – „Печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура.“

Чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека – „Всеки човек има право, при пълно равенство, на справедливо и публично разглеждане на неговото дело, от независим и безпристрастен съд, за установяване на неговите права и задължения, както и за разглеждане на каквото и да е наказателно обвинение, предявено срещу него.“

Чл. 6, § 1 (Изм. - ДВ, бр. 137 от 1998 г.) от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 7 септември 1992 г.) – „Всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Съдебното решение се обявява публично, но пресата и публиката могат да бъдат отстранявани по време на целия или на част от съдебния процес в интерес на нравствеността, обществената и националната сигурност в едно демократично общество, когато това се изисква от интересите на непълнолетните лица или за защита на личния живот на страните по делото или ако съдът счете това за извънредно необходимо в случаите, в които поради специални обстоятелства публичността би нанесла вреда на интересите на правосъдието.“

Чл. 10, § 1 (Изм. - ДВ, бр. 137 от 1998 г.) от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 7 септември 1992 г.) – „Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от границите. Този член не забранява на държавите да въведат разрешителен режим за дейността на радио- и телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция.“

Чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз 2010/С 83/022 – „Всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия. Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван. На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие.“

Чл. 14, § 1 от Международния пакт за граждански и политически права – „Всички лица са равни пред съдилищата и трибуналите. Всяко лице има право при разглеждане на каквото и да е наказателно обвинение срещу него или при оспорване на правата и задълженията му в граждански процес на справедливо и публично разглеждане на делото от компетентен, независим и безпристрастен съд, установен със закон. Цялото дело или част от него могат да бъдат разгледани при закрити врата по съображения, засягащи морала, обществения ред или националната сигурност в едно демократично общество, или когато интересът на частния живот на страните изисква това или дотолкова, доколкото съдът сметне това за абсолютно необходимо, когато поради особения характер на делото публичността може да накърни интересите на правосъдието; обаче всяка присъда, издадена по наказателно дело, или решение по гражданско дело ще се обявяват публично освен ако интересите на малолетни лица изискват противното или когато процесът засяга брачни спорове или настойничество на деца.“

II вариант

Съгласно чл. 121, ал. 3 от Конституцията на Република България (Конституцията), разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго.

Публичното разглеждане на делата е изрично предвидено в чл. 6, параграф 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 14, параграф 1 от Международния пакт за граждански и политически права.

Принципът на публичност на съдебните заседания е закрепен още в чл. 12 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), чл. 11 от Гражданско – процесуалния кодекс (ГПК), чл. 20 от Наказателно – процесуалния кодекс (НПК) и в чл. 5, ал. 2 от Закона за съдебната власт.

Действително чл. 121, ал. 3 от Конституцията допуска в отклонение от принципа за публичност на съдебните заседания, със закон да може да се предвиди друго, но тази възможност трябва да се използва пропорционално, когато е налице необходимост от защита на друго конституционно право.

В тази насока е и разпоредбата на § 14, параграф 1 от Международния пакт за граждански и политически права, съгласно който цялото дело или част от него могат да бъдат разгледани при закрити врата по съображения, засягащи морала, обществения ред или националната сигурност в едно демократично общество, или когато интересът на частния живот на страните изисква това или дотолкова, доколкото съдът сметне това за абсолютно необходимо, когато поради особения характер на делото публичността може да накърни интересите на правосъдието. Практиката на Европейския съд по правата на човека допуска възможност за ограничаване публичността на заседанията пред апелативен или касационен съд, но само при обстоятелства от изключителен характер.

В мотивите на Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс, относно регламентираната възможност за закрити съдебни заседания при касационното обжалване (л. 73 - 74 от мотивите), е посочено, че за да се предвиди тази възможност е взет предвид фактът, че страните вече са имали възможност да участват в публично устно състезателно производство в първата инстанция и касационният съд може да се запознае с протоколите от заседанията, като промените (в съвкупност с другите промени в касационното производство) дават перспектива за ускоряване на административното правосъдие.

Бързината на административното правосъдие, и в частност на касационното производство, безспорно е сериозна цел. Но мотивите на законодателя са противоречиви: от една страна, се признава, че административното правосъдие у нас е на водещо място в рамките на Европейския съюз по трите основни показатели за добро правосъдие (един от които е бързина), а от друга, като главна цел се сочи създаването на предпоставки за ускоряване на административното правосъдие. Не е ясно как точно разглеждането на делата в закрито съдебно заседание ще доведе до съществено ускоряване на административното правосъдие, тъй като спестява около два часа на седмица. Губи се обаче принципът на непосредственост и възможността страната публично да защити тезата си със защитата на произнесеното слово, което може да стане достояние на всички членове на съдебния състав. Тези аргументи са изложени и в становището, прието от Пленума на Върховния административен съд на Република България относно посочената част от законопроекта, депозирано в Народното събрание на Република България на 17.05.2018 г. Наред с това не е ясно как съдът ще приема представените с касационната жалба писмени доказателства, нито как страните по делото ще се запознаят със заключението на прокурора и ще имат ли възможност да вземат становище по него – процесуални действия, които обективно ще забавят съдебното производство.

Липсата на ясно формулирана цел на предложеното изменение е видна и в контекста на прието, че Върховният административен съд разглежда касационните жалби срещу съдебни решения, постановени от Върховния административен съд като първа инстанция, задължително в публично заседание. Касационната инстанция, по своите правомощия, е една и съща, независимо дали става въпрос за първоинстанционно решение, постановено от административния съд или от Върховния административен съд.

Не е отчетен фактът, че в съответствие с чл. 63, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), касационното производство по ЗАНН е по реда на глава дванадесета от АПК, а тези производство с оглед наказателния им характер и принципа, установен в чл. 20 НПК, налагат провеждането на открити съдебни заседания.

Когато националната правна система предвижда съдебна защита в определен обем и нейната пълнота, като в съответствие с чл. 131 АПК съдебното производство е двуинстанционно, тогава отклонението от тази пълнота на съдебната защита трябва да бъде оправдавано с легитимна цел и пропорционалност.

Действително в други държави като Германия и Франция, по изключение, делата пред касационния съд се разглеждат в открити заседания, но без изключително подробен и детайлен анализ на правната система в областта на административното правосъдие в тези държави и най-вече на правомощията на касационните инстанции не може да се направи механично сравнение с правната система в Република България, съответно да се приложат същите механизми. Правните системи и на Германия и на Франция се отличават от тази на Република България, за сравнение в Германия им пет върховни юрисдикции и Федерален конституционен съд, до който има право на достъп с индивидуална жалба, отделно в тези държави, съдебното производство е на три съдебни инстанции, с някои изключения (напр. фискалните юрисдикции в Германия са на две инстанции), съществуват и редица други специфики, които следва да бъдат отчетени, като касационната инстанция е с правомощия, различни от касационната инстанция по АПК.

В исторически аспект Република България има традиция касационните производства да са публични. Още Законът за административното производство (обн. ДВ, бр. 74 от 3.04.1912 г., в сила от 1.09.1912 г. – отм.), който в чл. 53 препраща към правилата на гражданското съдопроизводство уредени в чл. 716 от Закона за гражданското съдопроизводство (утвърден с указ от 15.12.1891 г., под № 447, обн., ДВ, бр. 31 от 8.02.1892 г. - отм.), предвижда разглеждането на делото от касационната инстанция да става в публично заседание. Към настоящия момент, дори в касационното производство по ГПК, където Върховният касационен съд е трета инстанция, след като приеме жалбата за допустима, в съответствие с чл. 290, ал. 1 ГПК, разглежда делото в открито съдебно заседание.

Публичното разглеждане на делата е и средство за упражняване на основното конституционно право да се търси, получава и разпространява информация по смисъла на чл. 40, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията – решение №7 от 4.06.1996 г. на Конституционния съд по конституционно дело №1/96 г., т.е. правораздаване, наблюдавано от обществеността и осъществявано в светлината на публичността.

Съгласно приетото от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) в делото *Фазлийски срещу България*, публичният характер на производството пред органите на съдебната власт, посочен в чл. 6, ал. 1 от Конвенцията, защитава страните по делото срещу тайно правораздаване без обществен контрол. Това е също и един от начините, по които може да бъде поддържано доверието в по-горестоящите и по-долустоящите съдилища. Чрез осигуряване на видимост на правораздаването публичността спомага за

постигането на целта на чл. 6, ал. 1, а именно справедлив съдебен процес, осигуряването на който е един от основните принципи на всяко демократично общество по смисъла на Конвенцията (вж. *Прето и други срещу Италия (Pretto and Others v. Italy)*, 8 декември 1983 г., § 21, серия А, № 71, и *Ахен срещу Германия (Achen v. Germany)*, 8 декември 1983 г., § 25, серия А, № 72). Тези принципи се прилагат както за открития характер на съдебните заседания, така и за публичното произнасяне на решенията, и имат една и съща цел (вж. *Вернер срещу Австрия (Werner v. Austria)*, 24 ноември 1997 г., § 54, Доклади 1997-VII).

С така приетите изменения без легитимна цел, на практика, един изключително важен конституционен принцип и защитено право по посочените международни актове, се превръща в изключение.

Намираме, че искането за обявяване на противоконституционност на § 55 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.) и § 149, ал. 2, изр. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.), в частта "в закрито заседание", иницирано от Президента на Република България и 53-ма народни представители от 44-тото Народно събрание, е **ОСНОВАТЕЛНО**.

СТАНОВИЩЕ НА ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 12/2018 ГОДИНА

т. 3 – за таксите

Производството пред Конституционния съд е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствие с общопризнати норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, по отделни параграфи от Закона за изменение и допълнение на АПК (обн. ДВ, бр.77 от 18.09.2018г.) (ЗИДАПК). С определение от 09.10.2018г. по к. д. №13/2018г. на Конституционния съд е допуснато за разглеждане по същество искането на 53 народни представители от 44 – тото Народно събрание за установяване на противоконституционност на отделни параграфи от ЗИД на АПК, като е присъединено образуваното к. д. №13/2018г. за разглеждане и решаване към к. д. №12/2018г. на КС. С определение от 09.10.2018г. по к. д. №14/2018г. на Конституционния съд е допуснато за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на отделни параграфи от ЗИД на АПК, като е присъединено образуваното к. д. №14/2018г. за разглеждане и решаване към к. д. №12/2018г. на КС.

По трите искания са направени възражения за противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и с международните договори, по които България е страна относно държавните такси по административните производства приети с §57, §61, §67, §111.

I. По §57 от ЗИДАПК - „Такси в касационното производство“.

1.С посочения параграф се създава чл. 227а, с който се регламентира (ал.1) предварително внасяне на държавна такса в размер разграничен според категорията правни субекти (касатори) и според материалния интерес. Таксите са диференцирани по своя характер на прости и пропорционални. При простите такси размерът е определен според подателя на касационната жалба, като са обособени две категории лица. В първата са правните субекти податели на касационна жалба - граждани, еднолични търговци, държавни и общински органи и лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги, за които

таксата е определена в размер на 70 лв. Във втората категория лица са включени – организациите, които са дефинирани с §1, т.2 от ДР на АПК – „юридическо лице или сдружение на юридически или физически лица, което е организационно обособено въз основа на закон“, за които таксата е определена в размер на 370 лв.

Предложеният размер на посочените прости такси в касационното производство не противоречат на нормата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България поради това, че са установени със закон и по отношение на гражданите са съобразени с техните доходи и имущество, а видно и от мотивите на законопроекта са отчетени икономическите условия в страната, жизненото равнище на българските граждани и устойчивото развитие на бизнеса.

Съгласно чл.1, ал.1 от Закона за държавните такси (ЗДТ) – „Държавните такси се събират от органите на съдебната власт, от другите държавни органи и бюджетни организации в размери, определени с тарифи, одобрени от Министерския съвет, и постъпват в държавния бюджет, освен ако със закон е предвидено друго. С чл.2, ал.1 от ЗДТ са определени видовете такси – прости и пропорционални, а с ал.2 е регламентиран начинът за тяхното определяне.

Неприемливи са доводите, че размерът на таксите в касационното административно производство следва да се определя с Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието (Тарифа №1), одобрена с ПМС № 167 от 28.08.1992 г., обн., ДВ, бр. 71 от 1.09.1992 г. и изменяна многократно до 2017г. вкл. От една страна се твърди нарушение на чл.60, ал.1 от Конституцията, а от друга се защитава тезата за уредба на таксите с Тарифа №1. Видно е, че през периода на действие на Тарифа №1 и регламентираните с р. А, т.2б прости такси от 10 лв. и 50 лв. за двете категории субекти, и за касационното производство в половин размер (съответно 5 и 25 лв.), не е извършвана промяна в продължение на 20 години. Направеният опит за промяна в Тарифа №1 в тази част бе отменен с Решение № 295 на Върховния административен съд, ДВ, бр. 6 от 2004 г.

От март 2007г. административното правораздаване се осъществява с приетия Административнопроцесуален кодекс, като едновременно с това се създаде и регламентира структурата и дейността на административните съдилища и осъществяване на правомощията на Върховния административен съд в съответствие с чл.125 от Конституцията на Република България. Кодификацията на

правораздавателната дейност в областта на административното правосъдие и регламентираните нива за осъществяване на съдебен контрол върху дейността на административните органи, съответно институционален съдебен контрол на първоинстанционните съдебни актове обуславят необходимостта от законово регламентиране в съответствие с чл.60, ал.1 от КРБ на таксите събирани в касационното производство, което се осъществява от Върховния административен съд.

Следва да се отбележи, че подходът на законодателния орган за установяване на държавни такси по административни съдебни производства изрично със закон, е осъществен със Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове – чл.27, ал.6, като са определени пропорционални такси за съдебните производства, включително и пропорционална такса за производството по глава десета раздел IV от АПК и производството по частни жалби пред Върховния административен съд.

Установяването на държавни такси в касационното производство, респ. в производството по отмяна на влезли в сила съдебни актове (като извънреден способ за отмяна на съдебни актове), както и за производствата по частни жалби пред Върховния административен съд с Административнопроцесуалния кодекс е конституционносъобразно, както и нормативно регламентирано с чл.1, ал.1 от ЗДТ – „освен ако със закон е установено друго“.

Видът и размерът на таксите съответстват на вида на съдебното касационно производство и на институционалното ниво на съдебния орган, както и на очакваното качество, професионализъм и бързина на съдебната услуга, която по дефиниция (чл.2, ал.2 от ЗДТ) включва материално – технически и административни разходи, но е насочена към осъществяване на контрол за законосъобразност на актовете на административните органи. Законово определените размери на простите такси в касационното производство не пречат достъпа до правосъдие и упражняване на правото на защита, а са предпоставка за развитие на съдебното производство от една страна, а от друга предотвратяват злоупотребата с право на жалба и спиране развитието на административноправните отношения.

От друга страна заплащане на държавна такса в касационното производство от страна на държавните и общинските органи и от други лица, осъществяващи публични функции и организации, предоставящи обществени услуги, е в съответствие с принципа за равнопоставеност на страните в процеса по чл. 8, ал. 1 от АПК.

Относно възраженията за размера на предвидените такси по касационното производство следва да се има предвид, че съответстват на доходите и имуществото на гражданите предвид изложените мотиви към финансовата обосновка на министъра на финансите по законопроекта. Предвиденият размер от 70 лв. за граждани не е прекомерен, а кореспондира по съразмерност към минималния размер на работна заплата през 2019г. в размер на 560 лв., и съобразен с процента на съразмерност на таксата от 10 лв. определен към 1998г. Размерът на определената такса с чл.227а, ал.1 от АПК не може да обуслови противоконституционност, респ. препятстване на достъпа до правосъдие на гражданите и защита на техни законни права и интереси, в случай, че получават доходи и имат имущество.

С чл.227а, ал.2 от АПК изрично е предвидено, че държавна такса по производството не се внася от граждани, за които е признато от съда, че нямат достатъчно средства да я заплатят. Освен това при разглеждане на молбата за освобождаване от държавна такса съдът взема предвид: 1. доходите на лицето и на неговото семейство; 2. имущественото състояние, удостоверено с писмена декларация; 3. семейното положение; 4. здравословното състояние; 5. трудовата заетост; 6. възрастта; 7. други относими обстоятелства. Законът е предвидил достатъчно гаранции за гражданите за упражняване правото им на защита и достъп до административно съдебно производство.

Определените размери на такси не нарушават и изискванията на чл. 6, ал. 1 от ЕКЗПЧОС, тъй като не са необосновано завишени и не създават пречки пред отделните лица за достъп до правосъдие, предвид изричната регламентация за по-ниски размери при касационно обжалване по дела за пенсионно осигуряване, здравно осигуряване и социално осигуряване и възможността за освобождаване от държавна такса. Изрично е предвидено в чл.227а, ал.4 от АПК, че независимо дали по делото има определяем материален интерес или не, таксите при касационно обжалване по дела за пенсионно, здравно и социално осигуряване са 30 лв. за гражданите и едноличните търговци и 200 лв. за организациите, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги.

Неоснователни са доводите за противоконституционност на установената със закон пропорционална такса при определяем материален интерес по делото, определена като процент от интереса – чл.227а, ал.1 и ал.3 от АПК. Видовете държавни такси са изрично регламентирани с чл.2, ал.1 и ал.2 от ЗДТ (прости и

пропорционални) и се заплащат по жалби и по молби за отмяна, както по граждански, така и по административни съдебни производства – чл.4, б. „а“ от ЗДТ. Установяването и определянето на пропорционални такси според материалния интерес по административни съдебни производства е допустимо и е възможно определянето на „определяем материален интерес“, макар и да липсва изрична дефиниция, като интереса е определяем, така както се определя в гражданските производства, а за административните е приложим чл.144 от АПК. Определянето на материалния интерес, респ. на дължимата пропорционална такса, е в кръга на правораздавателните правомощия на съда, а дефинирането би могло да се постигне с установяване на трайна практика или по тълкувателен ред от Върховния административен съд.

Въвеждането на пропорционална такса в административното правораздаване е обусловено с оглед защитата на претендираните от правните субекти материални интереси и законодателно са уредени в отделни административно съдебни производства – например по чл.220 от Закона за обществените поръчки и чл.2 от Тарифа за таксите, които се събират за производствата по глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд. Също така пропорционални такси са предвидени и по чл. 158, ал. 3, т. 4 и § 6, т. 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за концесиите и одобрената Тарифа за таксите, които се събират в производства по глава шеста от Закона за концесиите пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд.

Независимо какъв е вида на таксата (проста или пропорционална) направените разноски за държавна такса се дължат на жалбоподателите в случаите, когато административният акт е отменен от съда или е оттеглен от административния орган по реда на чл.143, ал.1 и ал.2 от АПК, поради което правата на гражданите и останалите правни субекти задължени да заплащат първоначална държавна такса са гарантирани и упражняването на правото им на защита не е ограничено.

Съдиите от Върховния административен съд приемат, че законовата промяна на принципа установен в подзаконов нормативен акт (Тарифа №1), че за касационното производство е дължима такса в половин размер, е позитивна. Дължимите държавни такси в първоинстанционния административен процес следва да бъдат в по-малък размер от размера на дължимите държавни такси в касационното производство, доколкото при този нов законодателен подход би се утвърдила важността на

върховната касационна инстанция и предвид значителното увеличаване на разходите по обезпечаване на съдебния процес. В тази връзка първоинстанционното производство се осъществява от административния съд от един съдия (чл.164 от АПК), а касационното производство от трима или петима върховни съдии, както и с участието на прокурор при откритите заседания (чл.217).

2. По §61. от ЗИД на АПК - „Такса за частна жалба“.

Неоснователни са доводите в исканията до Конституционния съд за противоконституционност на разпоредбата. Съдиите от Върховния административен съд изразяват положително отношение към регламентирания за първи път държавни такси при подаване на частни жалби и намират за добро законодателно решение създаването на нов чл.235а, според който за производство, образувано по частна жалба, се събира такса в размер 30 лв. за граждани и 150 лв. за организации. Липсата до сега на нормативна уредба за заплащане на държавни такси по административни дела образувани по частни жалби и провеждане на съдебно производство, при което са приложими правилата за касационното производство, обуславя извод, че е провеждано безплатно съдебно производство при предоставяне на съдебна услуга, която годишно е прилагана за около 5000 бр. дела. Законната регламентация по чл.235а от АПК съответства на чл.60, ал.1 от Конституцията, а установеният размер е под $\frac{1}{2}$ от размера на простите такси в касационното производство. Отделно от това изрично е регламентирано, че не се дължи такса от граждани за частна жалба по дела за пенсионно, здравно и социално осигуряване. По отношение вида и размера на таксата следва се има предвид изложението по §57.

3. По § 67 от ЗИД на АПК- „Такса в производството по отмяна на влезли в сила съдебни актове“.

С посочената разпоредба е установена със закон в съответствие с чл.60, ал.1 от Конституцията такса за производството по отмяна на влезли в сила съдебни актове. Отнася се до извънреден способ за отмяна на влезли в сила съдебни актове осъществявано от тричленни или петчленни съдебни състави на Върховния административен съд (чл.243 от АПК), при което се провежда съдебно производство в открито заседание и при субсидиарно прилагане на правилата на първоинстанционното производство, доколкото по глава четринадесета не са уредени всички въпроси по провеждането му. Предвидената такса е проста по вид и за граждани е в размер от 30 лв., а за организации 150 лв.,

които са минимални с оглед вида на производството и осъществяваната съдебна услуга. Също така е предвидено, че не се дължи такса от граждани по искане за отмяна по дела за пенсионно, здравно и социално осигуряване. По отношение вида и размера на таксата следва се има предвид изложението по §57.

4. По § 111. от ЗИД на АПК.

С посочения параграф в Закона за опазване на околната среда в чл. 99 е създадена ал. 12, съгласно която – „Държавна такса в касационно производство по обжалване на решението по ОВОС се определя по реда на Административнопроцесуалния кодекс върху определяем материален интерес.“. Установената държавна такса в касационното производство по обжалване на решението по ОВОС се определя в съответствие с чл.227а, ал.1 и ал.3 от АПК, доколкото е установен определяем материален интерес. В тази връзка следва да се има предвид изложението по отношение пропорционалната такса в касационното производство с определяем материален интерес по т. 1.

В заключение становището на съдиите от Върховния административен съд е, че установените с §57, §61, §67 и §111 от ЗИД на АПК държавни такси за касационното производство, за производството по отмяна на определения и разпореждания (по частни жалби), за производството по отмяна на влезли в сила съдебни актове и за касационното производство по ЗООС, не противоречат на Конституцията на Република България, не препятстват достъпа до административно правосъдие и не застрашават правата на правните субекти по упражняване на право на жалба за защита на техните права и законни интереси, както и не нарушават чл. 6, ал. 1 от ЕКЗПЧОС.

СТАНОВИЩЕ НА ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 12/2018 ГОДИНА
т. 4 – едноинстанционни производства

Производството пред Конституционния съд на Република България е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България и е образувано по искане на Президента на Република България, на 53-ма народни представители от 44-тото Народно събрание и по искане на омбудсмана на Република България.

Президентът на Република България в частта по т. 4 от искането оспорва разпоредбите на § 109, т. 2 и т. 3, § 114, т. 1 и т. 3, § 124, т. 2, § 125, т. 3, § 130 и § 133, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ЗИД АПК), обнародван в Държавен вестник бр. 77 от 18.09.2018 г. и чл. 160, ал. 6 от Данъчно-осигурителния и процесуален кодекс (ДОПК), обнародван в ДВ, бр. 105 от 29.12.2005 г., последно изменен и допълнен с ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г. Според вносителя на предложението оспорените разпоредби противоречат на разпоредбите на чл. 4, ал. 2, чл. 11, ал. 1, чл. 14, чл. 21, чл. 37, ал. 1, чл. 39 – чл. 41, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и ал. 3, чл. 56, чл. 60, ал. 1 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ), чл. 10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права, както и на чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз. В искането на 53-мата народни представители към посочените разпоредби, чиято противоконституционност се претендира, е добавена и разпоредбата на § 113, т. 5, като са изложени съображения за противоречието ѝ с чл. 15, чл. 17, ал. 1 и ал. 3, чл. 55 и абзац 5 от Конституцията, както и с чл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. Искането на омбудсмана на Република България не въвежда оспорване на други разпоредби извън посочените по-горе, но се твърди, че § 125, т. 3, § 130 и § 133, т. 1, б.

„а“ и т. 2 от ЗИД АПК противоречат и на чл. 120, ал. 2 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията.

Следвайки систематиката на закона, на първо място следва да се разгледа оспорването на § 109, т. 2 и т. 3 от ЗИД АПК, като противоречащ на разпоредбата на чл. 4, ал. 1, чл. 21, ал. 1 и ал. 2, чл. 56 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията и чл. 6, ал. 1 от КЗПЧОС.

С § 109, т. 2 от ЗИД АПК в Закона за опазване на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 35 от 1996 г.; изм., бр. 14 и 26 от 2000 г., бр. 28 от 2001 г., бр. 112 от 2003 г., бр. 18, 29 и 30 от 2006 г., бр. 13 и 64 от 2007 г., бр. 36 и 43 от 2008 г., бр. 10 и 103 от 2009 г., бр. 87 от 2010 г., бр. 19 и 39 от 2011 г., бр. 22, 38 и 91 от 2012 г., бр. 27 и 66 от 2013 г., бр. 98 от 2014 г., бр. 14, 61 и 100 от 2015 г., бр. 61 от 2016 г., бр. 58 и 96 от 2017 г. и бр. 17 от 2018 г.) се правят следните изменения и допълнения: В чл. 24а се създава изречение второ: "Решението на съда не подлежи на касационно обжалване." С т. 3 на § 109 ЗИД АПК създава изречение второ в чл. 38, ал. 2 от Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ): "Решението на съда не подлежи на касационно обжалване."

Преди изменението чл. 24а от ЗОЗЗ е имал следният текст: Решенията по чл. 22, ал. 1 и чл. 24, ал. 2 на комисиите по чл. 17, ал. 1 се съобщават по реда на Административнопроцесуалния кодекс на заинтересуваните лица и могат да се обжалват при условията и по реда на същия кодекс. С изменението, въведено със ЗИД АПК, за решенията на комисията за утвърждаване на площадки и трасета на обектите по чл. 21 от ЗОЗЗ и решението за промяна на предназначението на земеделските земи е предвидено едноинстанционно съдебно обжалване.

Преди изменението чл. 38, ал. 2 от ЗОЗЗ е имал следното съдържание: Актът, с който се отменя или изменя решението, съответно отказът за това, се съобщава на заинтересуваните лица и подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс. И в тази разпоредба с изменението на АПК се въвежда едноинстанционност на съдебното производство, образувано по акт, с който комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ отменя или изменя решение за промяна на предназначението на земеделската земя.

И с двете разпоредби на § 109, оспорени пред Конституционния съд на Република България, не се налице сочените в исканията несъответствия с разпоредбите на Конституцията. Принципът на правовата държава не може да бъде ограничен с премахване на касационното обжалване по делата по ЗОЗЗ, тъй като за заинтересованата страна стои възможността да търси нарушените си права по съдебен ред. Тази промяна цели именно перспектива за ускоряване на административното правосъдие, свързано с тези дела, като се съсредоточи процесът на доказване само в първата инстанция и като се акцентира върху изискването за прилагане на изчерпателни писмени доказателства още към жалбата и изчерпване на доказателствените искания в жалбата. Освен изложеното следва да се добави, че съгласно чл. 219, ал. 1 от АПК в касационното производство се допускат само писмени доказателства, свързани с касационните основания и страните не могат да представят нови доказателства, освен тези които са представени пред административния съд.

Не е налице и противоречие с разпоредбата на чл. 21, ал. 1 от ЗОЗЗ, според която земята е основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото. Промяната на предназначението на земеделската земя е регламентирана в Закона за опазване на земеделската земя и процедурата по тази промяна е предмет на административна процедура, при която се упражнява контрол, както от страна на администрацията, така и от страна на всички заинтересовани лица. Не е ограничено правото на заинтересованите страни да подават жалби срещу незаконосъобразни актове, свързани с промяна предназначението на земеделска земя, за да се твърди, че едноинстанционното съдебно обжалване би довело до чл. 21, ал. 1 от Конституцията.

Не е налице и твърдяното нарушение на чл. 56 от Конституцията, според който всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник. В случая с § 109 от ЗИД АПК, правото на защита не е ограничено, а е изключено касационното съдебно обжалване с цел

процесуална бързина при оспорване на индивидуалните административни актове по ЗОЗЗ.

Липсва и противоречие на оспорената разпоредба с чл. 122, ал. 1 от Конституцията, която прокламира, че гражданите и юридическите лица имат право на защита във всички стадии на процеса. В ЗОЗЗ е предвидено участие на заинтересованите страни в административния процес, като с § 109 ЗИД АПК, не се ограничава правото на съдебно оспорване на лицата, които имат правен интерес. Разпоредбата не поставя ограничение за лицата, които могат да оспорват решенията на комисията по чл. 17 от ЗОЗЗ.

Не е налице и противоречието с чл. 6, ал. 1 от КЗПЧОС, тъй като разпоредбата предвижда право на достъп до съд и състезателен процес, който предполага възможност за ефективно участие на страните в производството. В случая с изменението на чл. 24а и чл. 38, ал. 2 от ЗОЗЗ се цели именно състезателният процес да се съсредоточи в административното производство и да се вземе по-активно участие от страните в производството пред административния съд, за да се ускори съдебното правораздаване.

В искането на 53-мата народни представители от 44-тото Народно събрание е въведено и оспорване на § 113, т. 5, б. „б“ от ЗИД АПК, като противоречащо на чл. 15, чл. 17, ал. 1 и ал. 3, чл. 55 и абзац 5 от Конституцията, както и с чл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

С въвеждането на § 113, т. 5, б. „б“ от ЗИД АПК в Закона за подземните богатства (обн., ДВ, бр. 23 от 1999 г.; изм., бр. 28 от 2000 г., бр. 108 от 2001 г., бр. 47 от 2002 г., бр. 86 от 2003 г., бр. 28 и 94 от 2005 г., бр. 30, 36, 37 и 55 от 2007 г., бр. 70 от 2008 г., бр. 19 и 82 от 2009 г., бр. 46, 61 и 100 от 2010 г., бр. 19 от 2011 г., бр. 14 и 45 от 2012 г., бр. 66 от 2013 г., бр. 98 от 2014 г., бр. 14 и 56 от 2015 г. и бр. 96 от 2017 г.) се правят следните изменения в чл. 75: "(9) Решенията по предходните алинеи се съобщават на заинтересованите страни по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Решението може да се обжалва пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Решението на административния съд е окончателно и не подлежи на касационно обжалване."

Текстът на чл. 75, ал. 9 от Закона за подземните богатства, преди изменението с ДВ, бр. 77 от 2018 г. имаше следния текст: „Решенията по предходните алинеи се съобщават на заинтересованите страни от министъра на енергетиката по реда на Гражданския процесуален кодекс.

Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд в двуседмичен срок от съобщението. Решението на Върховния административен съд е окончателно и не подлежи на обжалване.“. Касае се за решенията, които се вземат при получено разрешение за търсене и проучване на подземни богатства и процедурата, уредена в чл. 75 от ЗПБ. Както бе посочено и по-горе за производствата по промяна предназначението на земеделските земи по ЗОЗЗ и в процедурата по чл. 75 от ЗПБ е налице поетапно изпълнение на отделни фактически и правни действия – сключване на договор за ползване на земята, процедура по отчуждаване, в случаите, предвидени в чл. 75, ал. 2, 3 и 4 от ЗПБ, изплащане на обезщетения на собствениците на отчуждената земя, промяна предназначението на земята, в случай, че същата е земеделска земя, от горския фонд, общинска или от друг характер, предприемане на всички мерки за възстановяване на уврежданията на земята в съответствие с договора, Закона за опазване на околната среда и други приложими закони. По отношение на всички тези действия се издават решения от компетентните органи в зависимост от действието, които подлежат на обжалване. Обстоятелството, че съдебното решение на административния съд не би подлежало на касационен контрол, само би облекчило продължаване и завършване на процедурата по търсене и проучване на подземни богатства. Реално всяко заинтересовано лице има право на жалба срещу всички административни актове, издавани във връзка с тежката и бавна процедура по издаване на разрешение и търсене и проучване на подземни богатства, поради което на всеки етап от административното производство гражданите могат да защитят правата и законните си интереси, като предявят съдебно оспорване. По делата по ЗПБ също има стабилна съдебна практика, която административните съдилища стриктно спазват, поради което едно съдебно производство пред Върховния административен съд, само

би забавило стабилитета на административния акт или отмяната на незаконосъобразен административен акт.

Липсва нарушение на чл. 15 от Конституцията, както се твърди във внесеното от народните представители искане. Съгласно посочената норма Република България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Липсата на касационно производство в никакъв случай не ограничава конституционното право за използване на природните ресурси и богатства на страната. Процедурата за търсене и проучване на подземни богатства е уредена законодателно в ЗПБ и други закони свързани с опазване на околната среда. Същата е изключително тежка и тромава, съпроводена с множество становища и съгласувателни процедури, по повечето, от които се издават съответните административни актове. Всички тези актове по силата на чл. 21, ал. 1 от АПК подлежат на самостоятелен съдебен контрол. Не само в административното производство, но и в съдебното такова, гражданите и организациите могат да се ползват от доказателствата, които притежават и да изискват събирането на други доказателства от административния орган, с които не могат да се снабдят. В съдебната фаза на процеса могат да се изслушват експертизи, да се представят нови писмени доказателства и т. н., поради което установяването на фактите и правните изводи, относими към тази фактическа обстановка могат да се изяснят и само на една инстанция при оспорването на решенията по чл. 75 от ЗПБ. Предвид изложеното, не е налице твърдяното нарушение на чл. 15 от Конституцията за нарушаване правото на ползване на природните богатства и ресурси.

Не е налице и противоречие с чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията, според които правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава от закона, и частната собственост е неприкосновена. Както бе посочено и по-горе правото на съдебно обжалване на актове, с които се накърняват права и законни интереси, не е изключено, поради което страните и по-конкретно собствениците на имотите, могат да оспорват всички

решения във връзка с търсенето и проучването на подземни богатства.

Липсва и противоречие на § 113, т. 5, б. „б“ от ЗИД АПК и с чл. 55 от Конституцията, според който гражданите имат право на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи. Те са длъжни да опазват околната среда. Процедурите по чл. 75 от ЗПБ е съпроводена с оценка въздействието върху околната среда, която оценка подлежи и на съдебен контрол, поради което не може да се приеме, че едноинстанционното съдебно производство накърнява правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда. Освен това в чл. 75, ал. 8 от ЗПБ е посочено, че след прекратяване на дейностите по разрешението за търсене и проучване или за проучване или по концесията за добив титулярят или концесионерът е длъжен да предприеме всички мерки за възстановяване на уврежданията на земята в съответствие с условията на договора по ал. 1, разрешението за търсене и проучване или за проучване или концесията за добив, действащото законодателство по опазване на околната среда, други приложими закони и сключения договор.

И не на последно място следва да се отбележи, че изменението на чл. 75, ал. 9 от ЗПБ не противоречи и на абзац 5 от Конституцията, според който България е правова, демократична и социална държава. Изменението на закона с премахване на съдебния контрол върху решението на административния съд, не засяга основните устои на държавността.

На следващо място от Президентът на Република България и 53-мата народни представители от 44-тото Народно събрание е въведено искане за обявяване на противоконституционност на § 114, т. 1 и т. 3, като противоречащи на чл. 4, ал. 1, чл. 14, чл. 47 и чл. 51, ал. 1 и ал. 3, чл. 56 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията, както и на чл. 6, ал. 1 от КЗПЧОС.

С новите допълнения на § 114, т. 1 от ЗИД АПК в Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 79 от 2005 г.; изм., бр. 105 от 2005 г., бр. 17 и 30 от 2006 г., бр. 42 от 2009 г., бр. 32, 97 и 99 от 2010 г., бр. 9, 82 и 99 от 2011 г., бр. 82 от 2012 г., бр. 15 и 28 от 2013 г., бр. 53 от

2014 г., бр. 97 от 2016 г., бр. 13 и 63 от 2017 г. и бр. 7 и 56 от 2018 г.) се правят следните допълнения:

В чл. 25, ал. 2, изречение второ след думата "обжалва" се добавя "пред съответния административен съд" и се създава изречение трето: "Решението на административния съд е окончателно." С т. 3 от оспорената разпоредба в чл. 44, ал. 6 след думата "обжалване" се добавя "пред съответния административен съд" и се създава изречение второ: "Решението на административния съд е окончателно". Преди допълнението въведено с § 114 от ЗИД АПК се предвиждаше решението за предоставяне на правна помощ да се взема от председателя на НБПП в 14-дневен срок след представяне на заповед, съдебно решение или удостоверение по чл. 22, ал. 2 от съответния компетентен орган. Отказът се обжалваше по реда на Административнопроцесуалния кодекс, което предвиждаше и касационно оспорване на първоинстанционния съдебен акт.

Текстът на чл. 44, ал. 6 от ЗПП имаше следния текст преди изменението с § 114, т. 3 от ЗИД АПК: Отказът на НБПП за предоставяне на правна помощ се мотивира и подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Касае се за отказ за предоставяне на правна помощ по международни спорове по граждански и търговски дела пред всички съдебни инстанции. Те не се отнасят за наказателни и административни дела. С допълнението се предвижда едноинстанционност и на производствата, по жалби с които се отказва предоставяне на правна помощ по международни спорове.

Оспорената разпоредба не противоречи на посочените от вносителите на искането разпоредби на Конституционния съд, тъй като от една страна ускорява съдопроизводствения процес по водещото дело, за което се претендира назначаването на правна помощ. Основното и водещото по делата, срещу решения, с които е отказано правна помощ, е че предпоставките за предоставянето ѝ се доказват с декларации и представяне на материално, здравословно, семейно положение и т. н., с приложени към тях документи, удостоверяващи обстоятелството за възникнала необходимост от поисканата правна помощ. С оглед на това, по тези дела не се наблюдава наличие на фактическа и правна сложност, което да

налага сериозен обем от доказателства, които следва да се преценяват от съда. На следващо място обжалването на решението на административния съд пред Върховния административен съд, сериозно забавя не само назначаването на правна помощ, но и основният съдебен процес, за който е необходим безплатен съдебен защитник. Именно с оглед на процесуална бързина и икономия, разпоредбите на § 114, т. 1 и т. 3 от ЗИД АПК, не противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 14, чл. 47 и чл. 51, ал. 1 и ал. 3, чл. 56 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията, както и на чл. 6, ал. 1 от КЗПЧОС, тъй като не възпрепятстват обжалването на отказа за предоставяне на правна помощ, и при установена законосъобразност, съответно незаконосъобразност на решението на НБПП, производството по основното съдебно производство може да продължи в едни разумни времеви граници.

Няма нарушение на чл. 56 от Конституцията, тъй като правото на гражданите да получат защита не е нарушено – съдебната защита на една инстанция може в пълна степен да удовлетвори твърдяното от лицето право, в случай, че са налице предпоставките за предоставяне на правната помощ, от която се нуждае. Това разбиране съответства на чл. 6, ал. 1 от КЗПЧОС, който въвежда единствено условието за достъп до съд, но никъде не е разписано, че съдебното производство винаги трябва да се осъществява поне от две съдебни инстанции, особено в случаите, когато се изисква бързина на производството, поради обвързаността му с друго производство и при ниска фактическа и правна сложност на спора.

Следвайки систематиката на закона на трето, четвърто и пето място следва да се разгледа оспорването на § 124, т. 2, § 130 и § 133, т. 1 от ЗИД АПК като противоречащи на конституционните норми на чл. 4, ал. 2, предложение последно, чл. 14, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и ал. 3 във връзка с чл. 56 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията.

С § 124, т. 2 от ЗИД АПК в Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 1999 г.; Решение № 5 на Конституционния съд от 2000 г. – бр. 55 от 2000 г.; изм., бр. 64 от 2000 г., бр. 1, 35 и 41 от 2001 г., бр. 1, 10, 45, 74, 112, 119 и 120 от 2002 г., бр. 8, 42, 67, 95, 112 и 114 от 2003 г., бр. 12, 21, 38, 52, 53, 69, 70, 112 и 115 от 2004 г., бр. 38, 39, 76, 102, 103, 104 и 105 от 2005 г., бр. 17, 30, 34, 56, 57, 59 и 68

от 2006 г.; попр., бр. 76 от 2006 г.; изм., бр. 80, 82, 95, 102 и 105 от 2006 г., бр. 41, 52, 53, 64, 77, 97, 100, 109 и 113 от 2007 г., бр. 33, 43, 67, 69, 89, 102 и 109 от 2008 г., бр. 23, 25, 35, 41, 42, 93, 95, 99 и 103 от 2009 г., бр. 16, 19, 43, 49, 58, 59, 88, 97, 98 и 100 от 2010 г.; Решение № 7 на Конституционния съд от 2011 г. – бр. 45 от 2011 г.; изм., бр. 60, 77 и 100 от 2011 г., бр. 7, 21, 38, 40, 44, 58, 81, 89, 94 и 99 от 2012 г., бр. 15, 20, 70, 98, 104, 106, 109 и 111 от 2013 г., бр. 1, 18, 27, 35, 53 и 107 от 2014 г., бр. 12, 14, 22, 54, 61, 79, 95, 98 и 102 от 2015 г., бр. 62, 95, 98 и 105 от 2016 г., бр. 62, 92, 99 и 103 от 2017 г., бр. 7 и 15 от 2018 г.; попр., бр. 16 от 2018 г.; изм., бр. 17, 30, 46 и 53 от 2018 г.) се прави следното допълнение: В чл. 119 накрая се добавя „с изключение на постановените по жалби срещу актовете по чл. 117, ал. 1, т. 2, буква „е“.

Разпоредбата на чл. 119 от КСО преди изменението въведено със ЗИД АПК има следното съдържание: Решенията на административния съд подлежат на касационно обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Посочената норма визира възможността за обжалване на всички решения на първоинстанционните съдилища, които са постановени в производства по оспорване на решенията на съответния директор на Териториално поделение на Националния осигурителен институт (ТП на НОИ). Кодексът за социално осигуряване (КСО) в редакцията, преди изменението на АПК, предвиждаше в чл. 117, ал. 1 пред ръководителя на съответното териториално поделение на Националния осигурителен институт да се подават жалби срещу:

1. неправилно определяне или изплащане на парични обезщетения по глава четвърта или помощи, откази за издаване на удостоверения за осигурителен стаж и доход от органите на Националния осигурителен институт, откази за издаване на удостоверения за ползване на парична помощ за профилактика и рехабилитация и откази за заверяване на осигурителен стаж и доход в осигурителни книжки;
2. разпореждания:

- а) за отказ или за неправилно определяне или изменение и спиране на пенсиите, добавките и компенсациите към тях;
 - б) за отказ или неправилно определяне, изменяне, спиране и прекратяване на обезщетенията за безработица;
 - в) за събиране на сумите по ревизионните актове за начет;
 - г) за признаване или непризнаване на злополуката за трудова;
 - д) за възстановяване на неоснователно получени плащания по държавното обществено осигуряване;
 - е) за отказ за изплащане на парични обезщетения по глава четвърта или помощи;
 - ж) по чл. 40, ал. 4, чл. 54г, ал. 4 и чл. 114, ал. 3, 4 и 5;
3. (нова - ДВ, бр. 99 от 2012 г., в сила от 1.01.2013 г.) задължителни предписания на контролните органи по чл. 108, ал. 1, т. 3.
3. (нова - ДВ, бр. 99 от 2012 г., в сила от 1.01.2013 г.) задължителни предписания на контролните органи по чл. 108, ал. 1, т. 3;
4. откази за издаване на удостоверения за осигурителен стаж и доход от органите на Националния осигурителен институт, откази за издаване на удостоверения за ползване на парична помощ за профилактика и рехабилитация и откази за заверяване на осигурителен стаж и доход в осигурителни книжки;
5. съдържанието на документ, удостоверяващ осигурителен стаж и осигурителен доход, издаден от органите на Националния осигурителен институт.

Съгласно ал. 3 на чл. 117 от КСО ръководителят на териториалното поделение се произнася по жалбите или исканията с мотивирано решение в едномесечен срок от получаването им. С решението ръководителят на териториалното поделение на Националния осигурителен институт решава въпроса по същество или отменя разпореждането и връща преписката за ново разглеждане от компетентния административен орган, когато не са изяснени всички обстоятелства, отнасящи се до издаване на разпореждането. Видно от посочената разпоредба, всяко лице, на което е отказано изплащане на парично обезщетение по глава четвърта от КСО, а именно – обезщетения за временна неработоспособност и трудоустрояване, обезщетения за майчинство и обезщетения за безработица, може да оспори издаденото

разпореждане на длъжностното лице пред съответния ръководител на ТП на НОИ. Следва да се отбележи, че административният контрол при актове, издадени по реда на КСО, е задължителен. В административно-контролното производство, както бе посочено, директорът на ТП на НОИ, може да преценява законосъобразността и целесъобразността на разпореждането, с което е отказано изплащането на съответното обезщетение – за неработоспособност и трудоустрояване, за майчинство или за безработица. В случай, че длъжностното лице в съответното ТП на НОИ, компетентно да издаде административния акт, не е изяснило всички факти и обстоятелства от значение за правото на лицето да ползва обезщетение от НОИ, то директорът на териториалното поделение, има възможност да отмени разпореждането и да го върне на компетентния административен орган за провеждане на законосъобразна административна процедура по издаване на административния акт.

Обезщетенията, регламентирани в глава IV от КСО – за временна неработоспособност, за майчинство, за безработица, са краткосрочни обезщетения, които се отпускат при настъпване на определен осигурителен риск. Лицата, които се ползват от тези обезщетения, имат необходимост от получаването на паричното обезщетение към момента на подаване на заявлението за отпускането им, поради липса на трудови доходи, било то поради заболяване, било то поради бременност или прекратяване на трудовото правоотношение.

За получаване на обезщетение за временна неработоспособност или трудоустрояване, КСО предвижда осигурените лица за общо заболяване и майчинство да имат най-малко 6 месеца осигурителен стаж като осигурени за този риск. Изискването за 6 месеца осигурителен стаж не се отнася за лицата, ненавършили 18-годишна възраст. За получаване на парично обезщетение за бременност и раждане, вместо трудово възнаграждение, осигурените лица за общо заболяване и майчинство следва да имат 12 месеца осигурителен стаж като осигурени за този риск. За получаване на обезщетение за безработица, за лицата следва да са внесени или дължими

осигурителни вноски във фонд "Безработица" най-малко 12 месеца през последните 18 месеца преди прекратяване на осигуряването и: да имат регистрация като безработни в Агенцията по заетостта; да не са придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст в Република България или пенсия за старост в друга държава или не получават пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер по чл. 68а или професионална пенсия по чл. 168; да не упражняват трудова дейност, за която подлежат на задължително осигуряване по този кодекс или по законодателството на друга държава, с изключение на лицата по чл. 114а, ал. 1 от Кодекса на труда. Съгласно чл. 40а от КСО документите и данните за изплащане на парично обезщетение за временна неработоспособност или трудоустрояване се представят в съответното териториално поделение на Националния осигурителен институт от осигурителите, техните клонове и поделения и осигурителните каси - до 10-о число на месеца, следващ този, през който осигуреното лице е представило документите за изплащане на обезщетението пред осигурителя или от самоосигуряващите се лица - до 10-о число на месеца, следващ този, през който е издаден документът за изплащане на обезщетението. Съгласно чл. 48б от КСО осигурителите, техните клонове и поделения и осигурителните каси представят в съответното териториално поделение на Националния осигурителен институт документите и данните за изплащане на парично обезщетение за бременност и раждане в срока по чл. 40а, т. 1, а самоосигуряващите се лица - до 10-о число на месеца, следващ този, от който се иска изплащане на обезщетението. Съгласно чл. 54а, ал. 3 от КСО паричното обезщетение за безработица се отпуска въз основа на заявление до териториалното поделение на Националния осигурителен институт. Видно от горните текстове за получаване на обезщетенията по глава IV от КСО, лицата, за които е възникнал осигурителният риск, следва да подадат документите, удостоверяващи настъпване на временна неработоспособност, за трудоустрояване, за бременност и т. н. от здравните органи пред работодателите си, които подават декларация пред съответното ТП на НОИ, отпускане на съответното обезщетение, като релевантно в тези хипотези е доказването и на осигурителен стаж и осигуряване за

съответния осигурителен риск. Административното производство по отпускане на обезщетение за безработица, започва по инициатива на лицето, чрез подаване на заявление в ТП на НОИ, към което са приложени посочените в КСО данни за правото на обезщетението. Всички документи, които са необходими за отпускане на съответното обезщетение, в случай че не доказват наличието на някоя от предпоставките за отпускане на обезщетението, могат да бъдат проверени от административния орган в изпълнение на задълженията му по чл. 35 и 36 от АПК. В случая, че компетентният административен орган откаже отпускането на съответното обезщетение, лицето има право да оспори този отказ пред съответния ръководител на ТП на НОИ, който в изпълнение на задълженията си по чл. 117, ал. 3 от КСО може да отмени административния акт в случай на незаконосъобразност или нецелесъобразност и да разпореди издаването на акт, с който претенцията да бъде уважена, да отмени акта, поради неизяснена фактическа обстановка и да я върне на административния орган за довършване на административната процедура с оглед събирането на допълнителни доказателства или да отхвърли жалбата срещу отказа за изплащане на обезщетение. Тази процедура представлява възможност за лицата, които имат право на обезщетение да защитят това свое право на административно ниво, което е и задължителна предпоставка за съдебно обжалване и да проведат процес на доказване пред самия горестоящ орган. Процедурата по административно обжалване, което, както бе посочено е задължителна, за да се осъществи и съдебно такова при нужда, и може да продължи няколко месеца, в случаите, в които е необходимо събиране и представяне на доказателства, удостоверяващи правото на лицето за получаване на обезщетение. Точно в периода на неработоспособност поради заболяване, трудоустрояване, бременност или раждане, както и майчинство и безработица, лицата са лишени от средства, които да заместят липсата на трудово възнаграждение и тази продължителна процедура обективно ги лишава от най-необходимите им в този момент парични средства.

В случая, че директорът на съответното ТП на НОИ, отхвърли жалбата срещу разпореждането на длъжностното лице, неговото мотивирано решение, подлежи на обжалване пред съответния административен съд. Безспорно е, че съдебното обжалване по административните дела също отнема време за насрочване и разглеждане на делото, особено в по-натоварените административни съдилища. В първоинстанционното производство, страните могат да представят и други писмени доказателства освен писмените доказателства, представени пред административния орган. Съгласно чл. 171, ал. 2 от АПК по искане на страните съдът може да събира и нови доказателства, допустими по Гражданския процесуален кодекс. Вещи лица, оглед или освидетелстване той може да назначава и служебно. Този процес обезпечава в пълна степен установяването на фактите, които са от значение за законосъобразността на акта.

При осъществена защита пред административния орган и пред административния съд, едно касационно обжалване пред Върховния административен съд от страна на административния орган, при евентуална отмяна на административния акт, би довело до още по-голямо забавяне за изплащане на поисканото и полагащо се на лицето парично обезщетение. Насрочването и разглеждането на делото пред Върховния административен съд, който е един от най-натоварените в страната, не само не ограничава конституционното право на обществено подпомагане, но и ускорява процеса на изплащане на така необходимото на неработещите лица право на парично обезщетение, вместо трудово възнаграждение.

Разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията прогласява като основно право на гражданите правото на обществено осигуряване и социално подпомагане, без да указва реда, начина, принципите и системата за неговото осъществяване и практическо прилагане. За реализиране на това, по своята същност, социално право трябва да се погрижи държавата. Това е нейно задължение, което се предопределя от преамбюла на Конституцията, където е обявена за "социална държава". Нейно задължение е да уреди тези основни обществени отношения във връзка с реалното прилагане на прогласеното от Конституцията право. Законодателят е този, който преценява по целесъобразност каква система за обществено

осигуряване да приеме и въз основа на какви принцип то да се осъществява в съответствие с конституционните норми. Именно в случаите на незаконосъобразно издадени актове, с продължителното обжалване на постановените откази веднъж пред административния орган и на две инстанции - пред административния и пред Върховния административен съд, се ограничава правото на правоимащи, да получат конституционно предвиденото право на краткосрочно обществено осигуряване.

С въвеждането на едноинстанционното съдебно производство при обжалване на актовете по Глава IV от КСО, не се нарушава и чл. 117, ал. 1 от Конституцията, който предвижда съдебната власт да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Основният закон предвижда и съдът да осъществява контрол за законност на актовете и действията на административните органи - чл. 120, ал. 1 от Конституцията. Прокламираните в чл. 117, ал. 1 и чл. 120, ал. 1 от Конституцията задължения, са пряка изява на принципа на законност - чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Вярно е, че всеки акт на държавен орган се ползва с презумпция за законност, но това не значи, че всеки акт на държавен орган е законосъобразен и при установяването му от съда с влязло в сила решение, постановено от административен съд, процедурата по издаване на нов административен акт, който да отговаря на изискванията за законосъобразност по чл. 146 от АПК, ще бъде реализирана в едни по-разумни срокове, когато необходимостта от паричното обезщетение не е изгубила своя смисъл да послужи на лицата, които не могат да получават трудови доходи поради неработоспособност, трудоустрояване, бременност и раждане, майчинство, отглеждане на дете и поради оставянето им без работа, поради прекратяване на трудовото им правоотношение. При оспорване на актовете по глава IV от КСО, не е налице фактическа и правна сложност, има богата и еднопосочна съдебна практика на административните съдилища и Върховния административен съд, и пред касационната инстанция почти няма случаи, в които да се представят нови доказателства или да се налагат нови фактически установявания.

С оглед изложеното, Върховният административен съд намира, че § 124, т. 2 от ЗИД АПК, съответства на чл. 51, ал. 1 и ал. 3 във връзка чл. 56 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията.

В трите искания е въведено оспорване на § 125, т. 3 от ЗИД АПК, като противоречащ на чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 11, ал. 1, чл. 37, ал. 1, чл. 39, чл. 40, чл. 41, ал. 1 и ал. 2, чл. 56, чл. 120, ал. 2, чл. 122, ал. 1 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията, чл. 6, ал. 1 и чл. 10 и чл. 13 от КЗПЧОС, чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз, и чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права.

С § 125, т. 3 от ЗИД АПК в Закона за достъп до обществена информация (обн., ДВ, бр. 55 от 2000 г.; изм., бр. 1 и 45 от 2002 г., бр. 103 от 2005 г., бр. 24, 30 и 59 от 2006 г., бр. 49 и 57 от 2007 г., бр. 104 от 2008 г., бр. 77 от 2010 г., бр. 39 от 2011 г., бр. 97 от 2015 г., бр. 13 и 50 от 2016 г. и бр. 85 от 2017 г.) в чл. 40 се правят следното допълнение: Създава се ал. 3:

"(3) Решението на административния съд не подлежи на касационно оспорване."

Преди изменението с § 125, т. 3 от ЗИД АПК, чл. 40 от ЗДОИ има следното съдържание: (1) Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се обжалват пред административните съдилища или пред Върховния административен съд в зависимост от органа, който е издал акта, по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

(2) Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на субектите по чл. 3, ал. 2 се обжалват пред административните съдилища по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Към настоящият момент целият текст на нормата на чл. 40 от ЗДОИ е променен, като ал. 1 предвижда решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация да се обжалват пред съответния административен съд, по реда на Административнопроцесуалния кодекс, независимо от органа, който

е издал акта. Според ал. 2 на чл. 40 от ЗДОИ решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на субектите по чл. 3, ал. 2 се обжалват пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс. С новосъздадената ал. 3 от 40 от ЗДОИ се въвежда едноинстанционност на всички съдебни производство, образувани по жалби срещу разрешения или откази за предоставяне на достъп до обществена информация.

Посоченото допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), не представлява несъответствие с принципа на чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията за правова държава и граждански общество.

Съдебният контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, който установява чл. 120, ал. 1 от Конституцията, е присъща на правовата държава характеристика, от една страна, и конкретен израз на принципа за разделението на властите и подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона, от друга. При осъществяването на държавната власт съдилищата упражняват контрол за законност върху актовете и действията на административните органи и по този начин гарантират върховенството на закона (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 от Конституцията). Само в правовата държава съществува действащо административно правораздаване в качеството му на един от основните фактори, които гарантират баланса и контрола между властите в държавното управление и върховенството на закона. Съдебният контрол за законност като същностен на правовата държава и на принципа за разделение на властите елемент предпоставя като своя закономерна последица изискването достъпът до правораздаване винаги да бъде открит. Конституцията е възложила осъществяването на правораздаване на съдилищата, като е определила, че те защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1). Следователно достъпът до съд едновременно като възможност и необходимост е жизненоважно условие за нормалното функциониране на правовата държава и на разделението на

властите. От гледна точка на съдържанието си, изискването за достъп до съд засяга широк кръг въпроси, като специално в областта на административното правораздаване на преден план стои съдебното обжалване на актовете и действията на администрацията.

В стремежа си да утвърди принципите на правовата държава и на разделението на властите Конституцията развива идеята за съдебния контрол за законност върху актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат. В своята практика Конституционният съд многократно е посочвал важното значение, което има разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, както и нейното основополагащо значение като своеобразна гаранция за утвърждаването на принципа на правовата държава, разделението на властите и подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13 от 1993 г.; Решение № 21 от 1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г.; Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г.; Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4 от 1999 г.; Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11 от 2002 г.). Текстът на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не говори специално за съдебно обжалване, но не би трябвало да има съмнение, че има предвид тъкмо него, доколкото той не може да не се свърже с ал. 1 на чл. 120 от Конституцията и систематическото си място в главата, посветена на съдебната власт. Следователно общата клауза, която този текст установява, има предвид тъкмо съдебното обжалване.

С въведеното допълнение с § 125, т. 3 от ЗИД АПК достъпът до съд за защита на гражданите от незаконосъобразни актове, издадени по реда на ЗДОИ, не е прекъснат, а е ограничено съдебното обжалване на решението на административния съд. Конституцията не въвежда изискване като гаранция за защита, непременно двуинстанционно производство за обжалване на всички административни актове от лицата, които ги засягат. Задължително е обаче гражданите да имат възможност да защитят правата си пред съд, освен, ако законодателя не предвижда необжалваемост на административните актове, което също е възможност, предвидена в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Допълнението на чл. 40 от ЗДОИ не

нарушава правото на гражданите от защита на своите права пред съд, а обстоятелството, че съдебното производство, протича на една инстанция е съпроводено от естеството на актовете, които се обжалват. Достъпът до обществена информация, по съществото си е необходим на заинтересованите граждани или организации към момента на подаване на заявлението за достъп до обществена информация. При постановен отказ, заинтересованата страна има интерес, обжалваният акт да бъде отменен в по-кратък срок, тъй като на практика, при едно съществено забавяне, каквото обикновено се получава с оглед сроковете за насрочване и разглеждане на съдебните дела, тази информация след две години, изминали в обжалване, не е необходима и актуална. Именно с оглед необходимостта актуалната и необходима на гражданите и организациите обществена информация да достига до тях навреме, необходимостта от касационно обжалване на съдебното решение на административния съд - на общо основание по силата на АПК, е по-скоро ограничаваща правата за достъп до актуална и своевременно получена информация, отколкото нарушаваща правата на гражданите и организациите за достъп до нея. Предвид изложеното Върховният административен съд намира, че не са налице и твърдяните от вносителите на искането нарушения на чл. 11, ал. 1, чл. 37, ал. 1, чл. 39, чл. 40, чл. 41, ал. 1 и ал. 2, чл. 56, чл. 120, ал. 2, чл. 122, ал. 1 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията.

Въведеното допълнение по никакъв начин не е обвързано с принципа на политическия плюрализъм, инкорпориран в чл. 11 от Конституцията, тъй като правото на достъп до обществена информация не е ограничено, а реално се цели по-бърза реализация на този достъп чрез по-бързо и ефективно правосъдие. Премахването на касационната инстанция от съдебното обжалване на актове по ЗДОИ не нарушава и правото на вероизповедание, въведено в чл. 37, ал. 1 от Конституцията. Разпоредбата на § 125, т. 3 от ЗИД АПК не стеснява кръга на субектите по отношение на упражняването и ползването на правата по чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията, а само поставя известни ограничения досежно съдебните инстанции, които се произнасят по законосъобразността на съответното разрешение или отказ да се издаде разрешение за

достъп до обществена информация. Отнася се за законодателна целесъобразност, която не влиза в противоречие с основни конституционни принципи и права на гражданите. Необжалваемостта на съдебните решения по оспорване на актове по ЗДОИ по никакъв начин не ограничат печатът и другите средства за масова информация, за да се твърди несъответствието на § 125, т. 3 ЗДИ АПК със чл. 40 от Конституцията.

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 законсъобразност пред съда, предявяване на иски пред съда и обжалването им пред по-горна съдебна инстанция и пр. Изобщо проявите форми на правото на защита на гражданите по чл. 56 от Конституцията, когато са застрашени или нарушени техни права и законни интереси, могат да бъдат различни 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. Изключването на касационното обжалване на решението на административен съд не може да се приеме като ограничаващо основно, всеобщо и в същото време лично право по чл. 56 от Конституцията, тъй като необходимата защита може да се реализира пред административния съд.

Съгласно чл. 122, ал. 1 от Конституцията физическите и юридическите лица имат право на защита във всички стадии на процеса. Правото на защита се упражнява по ред, определен със закон (чл. 122, ал. 2).

Правото на защита, в частност правото на достъп до съд, обаче няма абстрактно съдържание. Конституцията изрично го свързва с накърняването на субективни права и законни интереси. Ако от стесняването на правните възможности спрямо определени участници в съдебното производство не произтича засягане на техните права и законни интереси, не може да се поставя въпросът за неоправдано ограничаване на конституционните им права. На тази

основа трябва да се преценява основателността на искането за обявяване на несъвместимост с Основния закон на разпоредбата на § 125, т. 3 от ЗИД АПК, която изключва касационното обжалване на актовете на съда, постановени по чл. 40 от ЗДОИ. Както се сочи в Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12 от 2013 г., съдилищата са задължени да осигуряват равенството и състезателността на участниците в съдебния процес, като прилагат точно процесуалните закони в приетия от законодателя вид. След като съдът осигурява възможност на всички страни в процеса да защитят правата си и да докажат благоприятните за тях факти, то не може да се твърди, че с въвеждане на едноинстанционното съдебно производство се нарушава правото на защита по чл. 122 от Конституцията.

Не е налице и противоречие с разпоредбата на чл. 125, ал. 1 от Конституцията, прокламираща, че Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Делата по ЗДОИ не представляват производства с висока фактическа и правна сложност, при тях също има изградена солидна и стабилна съдебна практика на административните съдилища и Върховния административен съд. Ако се установи някакво противоречие в практиката на административните съдилища, Върховният административен съд винаги може да постанови тълкувателно решение за уеднаквяване на съдебната практика.

Липсва и твърдяното нарушение на чл. 6 от КЗПЧОС, тъй като не е ограничен достъпът до съдебно обжалване на актовете по ЗДОИ. В чл. 39 - 41 от Конституцията и чл. 10 от КЗПЧОС е прогласено правото на всеки да изразява и разпространява мнение и да търси, получава и разпространява информация. В неговия обсер се включва свободата на всеки да отстоява своето мнение и да получава, съобщава и предава мнения, идеи или информация независимо от начина на изразяване. Това е едно от основните права на личността. То е в основата на демократичните процеси, представлява един от най-важните принципи, върху които се гради всяко демократично общество, и е условие за неговия напредък и за развитието на всеки човек. Изключителното му значение е подчертано в Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г.

Посоченото право не е абсолютно. Основания за ограничаването му се съдържат в Конституцията - в чл. 39, 40 и 41, които не позволяват то да бъде използвано за накърняване и засягане на изрично изброените права и интереси, а също и в общия за всички права чл. 57, ал. 2, който не допуска злоупотреба с тях, както и упражняването им, ако накърнява права или законни интереси на другия. Такова ограничително основание се съдържа и в текста на чл. 10, т. 2 от конвенцията, допускащ ползването на свободата на изразяване на мнения да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени в закона, необходими са в едно демократично общество и са в интерес на надлежно указаните цели. Процедурата за получаване на достъп до обществена информация е регламентирана от законодателя в ЗДОИ, а отказът да се получи такава информация, винаги може да бъде ревизиран от съда, с оглед неправомерното ограничаване на гражданите и организациите да получат съответната и дължима им от съответния орган обществена информация. Поради това липсва нарушение и на чл. 13 от КЗПЧОС.

Като се позовава на практиката на ЕСПЧ по чл. 5 (4) от Конвенцията, СЕС отбелязва, че принципът на ефективна съдебна защита, установен в чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, „позволява на частноправния субект право на достъп до съд, а не до няколко съдебни инстанции“. В този смисъл е и Решение от 30 Май 2013 по дело С 168/13 PPU, пар.43. В този смисъл се тълкува и чл. 9 от Международния пакт за граждански и политически права, за което вносителите на искането твърдят, че е налице противоречие с § 125, т. 3 от ЗИД АПК.

В искането на Президента на Република България, на 53-мата народни представители и на омбудсмана на Република България е мотивирано и противоречие на § 130 от ЗИД АПК, с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 51, ал. 1 и ал. 3, чл. 56, чл. 120, ал. 2, чл. 122, ал. 1, чл. 125, ал. 1 и абзац 5 от Конституцията и чл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

Съгласно § 130 от ЗИД АПК в Закона за социално подпомагане (обн., ДВ, бр. 56 от 1998 г.; изм., бр. 45 и 120 от 2002 г., бр. 18, 30 и 105 от 2006 г., бр. 52 и 59 от 2007 г., бр. 58 от 2008 г., бр. 14, 41 и 74

от 2009 г., бр. 15 от 2010 г., бр. 9 и 51 от 2011 г., бр. 32 от 2012 г., бр. 15 и 66 от 2013 г., бр. 98 от 2014 г., бр. 8 от 2016 г., бр. 85 от 2017 г. и бр. 7 и 17 от 2018 г.) в чл. 13 се създават ал. 6 и 7: "(6) Когато директорът на регионалната дирекция "Социално подпомагане" не се е произнесъл по жалбата или я е отхвърлил, заповедта по ал. 2 може да се обжалва пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Решението на административния съд е окончателно. (7) Когато директорът на регионалната дирекция "Социално подпомагане" е решил въпроса по същество, решението му може да се обжалва пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Решението на административния съд е окончателно."

В редакцията преди изменението въведено със ЗИД АПК чл. 13 от Закона за социално подпомагане (ЗСП) имаше следното съдържание:

(1) Социални помощи се отпускат въз основа на заявление-декларация, подадено от нуждаещия се или от упълномощено от него лице.

(2) Помощите по ал. 1 се отпускат със заповед на директора на дирекция "Социално подпомагане" или от упълномощено от него длъжностно лице след преценка на всички данни и обстоятелства, констатирани със социална анкета.

(3) Отказът за отпускане на социални помощи задължително се мотивира.

(4) Заповедта за отпускане или за отказ на социални помощи се съобщава писмено на лицето, подало заявление, в 14-дневен срок от нейното издаване.

(5) Заповедта по ал. 2 се обжалва пред директора на регионалната дирекция "Социално подпомагане" по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Видно от горното, с изменението въведено с § 130 от ЗИД АПК, касационното обжалване на решението на административния съд, с което е разгледана жалбата срещу заповед за отказ за отпускане на социална помощ или заповед за отпускане на помощта по ал. 1 от ЗСП, отпада, т. к. предвижда се едноинстанционен съдебен контрол при обжалването на заповедите за отпускане на социални помощи по

чл. 13, ал. 1 от ЗСП, като законодателят е въвел в ЗСП и изричното обжалване на решението на горестоящия орган при произнасянето му по същество при осъществения административен контрол.

Социалните помощи се отпускат въз основа на молба-декларация, подадена от лицето, към която се прилагат и регламентирани в чл. 12, ал. 2 от ЗСП данни за: доходите на лицето или семейството; имущественото състояние; семейното положение; здравословното състояние; трудовата и учебната заетост; възрастта, други констатирани обстоятелства. Констатирането на фактите и обстоятелствата относими за отпускане на съответната социална помощ се осъществяват и чрез изготвяне на социална анкета, чрез посещение в дома на декларатора. След преценка на информацията, която следва да бъде представена в административно производство, директорът на съответната Дирекция „Социално подпомагане“ издава заповед, с която отпуска или отказва отпускането на исканата помощ. Лицето, което счита, че има право да се ползва от конституционно закрепеното му право на социално подпомагане, в случай, че не получи необходимите му средства или социална услуга, има възможност да оспори административния акт на директора на Дирекция „Социално подпомагане“ (ДСП) пред директора на регионалната дирекция „Социално подпомагане“, който да упражни административен контрол върху издадения акт.

С нововъведените разпоредби на ал. 6 и ал. 7 от ЗСП е предвидено съдебното обжалване да се осъществява само пред административен съд, а касационният контрол да бъде изключен. Както бе посочено и по – горе в изложението на настоящото становище по отношения на обезщетенията по КСО, така и социалните помощи, които се отпускат по регламентацията на ЗСП, са необходими на правоимащите лица, към момента на упражняване на правото. При условие, че фактическите основания за издаване на акта, представляват декларирано от лицето обстоятелства и факти, и заповедта подлежи на проверка на първо място пред административния орган и впоследствие при един неблагоприятен за лицето резултат – пред административния съд, процедурата по оспорване отнема един доста дълъг период от време, което

възпрепятства получаването на социалната помощ от нуждаещото се лице в разумен срок. Обжалването пред Върховен административен съд при отмяна на заповедта на директора на ДСП от административния съд, само би забавило отпускането на поисканата от социално слабото лице помощ.

Именно в съответствие с чл. 4, ал. 1 и чл. 51, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията, законосъобразно и целесъобразно е съдебните производства по този закон, които се отличават с ниска фактическа и правна сложност и по които има стабилна съдебна практика, да приключат на една инстанция, като се изключи касационната инстанция, която забавя при едно незаконосъобразно упражняване на власт, получаване на конституционно защитените права на хората, които имат най-голяма нужда от тях, а именно старите хора, които не могат да се издържат от своето имущество, и които нямат близки, както и лицата с физически и психически увреждания, за които държавата и обществото полагат особена закрила.

Другият текст, който се обсъжда в искането и в становищата по делото като основание за обявяване на § 130 от ЗИД АПК за противоконституционен, е чл. 56 от Конституцията. Той разпорежда, че всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Конституционният съд неколккратно се е произнасял, че то е основно право, което е универсално (Решение № 15 от 1993 г. по к.д. № 17 от 1993 г.; Решение № 1 от 2008 г. по к.д. № 10 от 2007 г.; Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16 от 2009 г.). Правото на защита с оглед съдържанието си има различни аспекти, но най-вече то е право на активно поведение на всеки гражданин, чиито права са нарушени или пък са засегнати негови законни интереси. Тълкуван стриктно, текстът показва, че правото на защита не е ограничено само до съдебната защита. Ако защитата бъде постигната по административен ред и буквата, и духът на разпоредбата ще бъдат спазени (арг. от чл. 56, изр. второ от Конституцията). Според Конституционния съд чл. 56 от Конституцията допуска правото на защита да се развие под една или друга форма и сам по себе си той не взема отношение по въпроса, дали и кога някоя от тях би могла да бъде изключена за сметка на друга или пък, че прилагането на една от възможните форми на

защита е достатъчно, за да го удовлетвори. Отговори на тези въпроси може да даде единствено съпоставянето му с други текстове на Конституцията. Съвместното тълкуване на разпоредбата на чл. 56 от Конституцията във връзка с чл. 117 и чл. 119 от Конституцията води до заключението, че съдебната защита поначало е основната форма на защита в правовата държава. Това е нормално, защото съдебната защита дава най-пълната възможна защита на нарушените права или засегнатите законни интереси, в т. ч. с оглед преследваните цели, възможното преразглеждане на въпроса и други правни последици. Възможността да се получи административна защита и защита пред съд на една съдебна инстанция, се подкрепя от хипотезата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията и тълкуването, което ѝ дава Конституционният съд. Щом не засяга основни права на гражданите или се налага от необходимостта да се защитят важни конституционни ценности, както вече многократно е посочвал Конституционният съд, достатъчно би било то да се разположи в рамките на определена административна процедура и да се предвиди достъп до съд, независимо от това, че е на една съдебна инстанция, за да бъде конституционно приемливо.

Следователно тълкуването на чл. 56 от Конституцията във връзка с чл. 117, чл. 119 и чл. 120 от Конституцията утвърждава идеята, че в правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита. В този дух нееднократно Конституционният съд е разглеждал общата клауза за съдебно обжалване на административните актове като част от правото на защита по чл. 56 от Конституцията (Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25 от 1996 г.; Решение № 2 от 2000 г. по к.д. № 2 от 2000 г.; Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5 от 2008 г.).

Когато става дума за осъществяване на контрол върху актовете на администрацията, и то по отношение на социалната дейност на държавата, съдебната защита винаги трябва да съществува като възможност и с ограничаването ѝ на една инстанция, лицата не са лишени от достъп до съд, тъй като конституционните норми на чл. 56, чл. 117, чл. 119 и чл. 120, ал. 1, въвеждат като достатъчно изискването, че окончателното решаване на правния спор следва да

се предостави на определен съд (Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5 от 2008 г.).

Липсва и противоречие с чл. 122, ал. 1 от Конституцията, който прокламира, че гражданите и юридическите лица имат право на защита във всички стадии на процеса. С въвеждането на едноинстанционното производство правото на гражданите да получат защита и в административното и в съдебното производство не се ограничава по никакъв начин. Напротив обжалването пред административния орган и пред административния съд би мобилизирано всички участници в процеса на доказване, което би довело до по-систематизирано, гарантиращо правата и задълженията и по-бързо административно производство.

Не е налице и несъответствие с чл. 125, ал. 1 от Конституцията, според който Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Както бе посочено по-горе, по делата по ЗСП има стабилна и непротиворечива практика, както на административните съдилища, така и на Върховния административен съд, създадена до този момент. Освен това в случай, че се установи наличие на противоречива практика за в бъдеще в административните съдилища, няма пречка Върховният административен съд да приема тълкувателни решения.

Оспорването на актовете по чл. 13, ал. 1 от ЗСП само на една съдебна инстанция, съответства и на абзац 5 от Конституцията, прокламиращ, че България е демократична, правова и социална държава. При предоставена възможност гражданите да защитят правата си пред административен орган и пред съд, обжалването на едно законосъобразно решение от административния орган пред по-горна инстанция само ограничава правото на лицето, да получи така необходимото му социално подпомагане.

При всяко положение 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. Намирането на точната мяра при стесняване на съдебната

защита до една инстанция не предполага в никакъв случай нейното изключване. Съобразяването на "забраната за прекомерност" като утвърден компонент на правовата държава (вж. Решение на КС № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.) е свързано с практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) (ДВ, бр. 80 от 1992 г.) 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). Относими към разглеждания въпрос са чл. 14, т. 1 от Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП) (ДВ, бр. 43 от 1976 г.) и чл. 6, т. 1 КЗПЧОС във връзка с чл. 6, т. 2 от Договора за Европейския съюз. Следва да се съобразяват и решенията на ЕСПЧ по делата Тера Вонинген срещу Холандия, Шеврол срещу Франция, Клас и други срещу Германия, И.Д. срещу България, Михайлов срещу България, "Капитал банк" – АД, срещу България, Фазлийски срещу България и др. В случая не е налице хипотезата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, за да се влезе в конфликт с международните задължения на страната за осигуряване на достъп до независим и безпристрастен съд на всяко лице при определяне на неговите права и задължения, а разглеждане на делата по ЗСП пред една съдебна инстанция.

В искането на Президента на Република България, 53-мата народни представители от 44-тото Народно събрание и омбудсмана на Република България поддържат, че разпоредбата на § 133 от ЗИД АПК нарушават чл. 4, ал. 1, чл. 14, чл. 47, ал. 1 и ал. 2, чл. 51, ал. 1, чл. 56, чл. 120, ал. 2, чл. 122, ал. 1, чл. 125, ал. 1 и абзац 5 от Конституцията и чл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

С § 133 от ЗИД АПК, законодателят предвижда в Закона за семейни помощи за деца (обн., ДВ, бр. 32 от 2002 г.; изм., бр. 120 от 2002 г., бр. 112 от 2003 г., бр. 69 от 2004 г., бр. 105 от 2005 г., бр. 21, 30, 33, 68 и 95 от 2006 г., бр. 113 от 2007 г., бр. 71 и 110 от 2008 г., бр. 23 от 2009 г., бр. 15 и 24 от 2010 г., бр. 99 от 2011 г., бр. 54 и 103 от 2012 г., бр. 15 и 109 от 2013 г., бр. 57, 79 и 96 от 2015 г., бр. 98 от

2016 г., бр. 99 от 2017 г. и бр. 30 от 2018 г.) да се правят следните изменения и допълнения: 1. В чл. 10:

а) създава се нова ал. 6:

"(6) Заповедта по ал. 5 подлежи на обжалване пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Решението на съда е окончателно.";

б) досегашната ал. 6 става нова ал. 7.

2. В чл. 14а, ал. 1 се създава изречение трето: "Решението на административния съд е окончателно."

Преди изменението и допълнението на АПК, въведено със ЗИД АПК, текстът на чл. 10 имаше следното съдържание:

(1) Семейните помощи за деца се отпускат от дирекция "Социално подпомагане" въз основа на заявление-декларация по образец за всяка отделна помощ, утвърден от министъра на труда и социалната политика. Образците се обнародват в "Държавен вестник".

(2) Лицата, на които е отпусната семейна помощ по чл. 7, 8 и 8д, са длъжни да уведомяват писмено съответната дирекция "Социално подпомагане" за всички промени на условията, при които е отпусната помощта, в срок не по-късно от 30 дни от настъпването им.

(3) След изтичане на 12 месеца от отпускането на месечните помощи по чл. 7 и 8 се подава ново заявление-декларация.

(4) Семейните помощи за деца се отпускат със заповед на директора на дирекция "Социално подпомагане" или упълномощено от него лице.

(5) Отказът за отпускане на семейна помощ за деца се мотивира. Заповедта за отказ се съобщава писмено на лицето, подало молбата, в 7-дневен срок от издаването ѝ.

(6) За неуредените с този закон въпроси, свързани с издаването, оспорването и изпълнението на административните актове, се прилагат разпоредбите на Административнопроцесуалния кодекс.

С § 133 от ЗИД АПК се посочва изрично, че заповедта на директора на съответното ДСП подлежи на обжалване пред съответния административен съд, независимо от това дали е оспорена пред по-горестоящия административен орган, и че решението на този съд е окончателно.

Преди изменението с ДВ, бр. 77 от 2018 г., чл. 14а, ал. 1 от ЗСПД имаше следното съдържание: Заповедта по чл. 14, ал. 3 подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс в 14-дневен срок от деня на получаването ѝ. С ЗИД АПК се въвежда правилото решението на административния съд да бъде окончателно, т. к. и за заповедите, с които директорът на ДСП е установил недобросъвестност и в случаите по чл. 6, ал. 9, чл. 6а, ал. 7, чл. 6б, ал. 4, чл. 8в, ал. 6 и чл. 10а, ал. 6 от ЗСП, съдебната защита се състои в едноинстанционно производство.

Семейните помощи са средства в пари и/или в натура, които подпомагат отглеждането на децата в семейна среда от родителите или от лицата, полагащи грижи за тях. ЗСПД урежда условията за придобиване правото на семейни помощи при бременност, раждане и отглеждане на деца, формите и реда за тяхното предоставяне. От текстът на чл. 10 се установява, че, както и по ЗСП гражданите, които искат да се ползват от семейни помощи за деца следва да подадат заявление - декларация по образец, в който да декларират данни, необходими за преценка правото на помощта, като към тези декларации се прилага и изискуемите за съответната помощ документи. Лицата, на които е отказана съответната помощ могат до оспорят акта на директора на ДСП пред съответния директор на Регионална дирекция за социално подпомагане или направо пред съда. В ЗСПД не е предвиден изричен административен контрол, но няма пречка той да бъде осъществен, след като е посочен, че за неуредените въпроси по обжалването се прилага АПК. Право на всеки гражданин е да прецени дали иска неблагоприятният за него административен акт да бъде разгледан отново по административен ред или предпочита съдебна защита за правата си. Фактическата обстановка и по тези дела не се отличава с висока сложност, поради което и доказателствата събрани в административното, контролно-административното и в производството пред административния съд са достатъчни за установяване законосъобразността, съответно незаконосъобразността на издадения административен акт. Както бе посочено и по-горе по отношение на делата по глава IV от КСО и по делата по ЗСП, и при тези по ЗСПД необходимостта от по-бързото отпускане на средствата в пари или натура на майките,

осиновителите и семействата е с по-голям приоритет, отколкото възможността решението на административен съд, с което е обявен за незаконосъобразен акт, да бъде подложено на касационна проверка. И по делата по ЗСПД има стабилна и трайно установена практика на административните съдилища и на Върховния административен съд, поради което не е необходимо още по-голямо забавяне във времето, за получаване на така необходимите на майките средства, отпускани от държавата, с които да отглеждат децата си. Едноинстанционността на производството пред съд дисциплинира, както страните при упражняване правото им на защита, така и административното правосъдие, което да следи строго изпълнението на изискванията за законосъобразност по чл. 146 от АПК на административните актове по чл. 10, ал. 5 и чл. 14, ал. 3 от ЗСПД.

За да не се повтаря, Върховният административен съд, с изложение на горните аргументи за липса на противоречие и на § 133 с чл. 4, ал. 1, чл. 51, ал. 1 и ал. 3, чл. 56, чл. 120, ал. 2, чл. 122, ал. 1, чл. 125, ал. 1 и абзац 5 от Конституцията и чл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, считаме за нужно да допълним, че не е налице и противоконституционност на разпоредбата, поради противоречие с чл. 14 от Конституцията, според който семейството, майчинството и децата са под закрила на държавата и обществото. Закрилата на семейството и на децата от държавата е основен конституционен принцип. Той е прогласен в чл. 14 и от него за държавата произтичат определени задължения. По отношение на децата тези задължения не се свеждат до поемането на всички разходи за тях, а са свързани с участие в създаването на условия за израстването и свободното им развитие. Такъв извод следва от текста на чл. 47, ал. 1 от Конституцията, според който отглеждането и възпитанието на децата е право и задължение на родителите и който, като отдава приоритет на родителската функция в тази насока, изисква те да бъдат подпомагани от държавата.

Подпомагането от държавата на родителите по чл. 47, ал. 1 от Конституцията, се финансира от държавният бюджет по ред определен в ЗСПД. § 133 от ЗИД АПК не изключва правото на лицата и семействата да получават помощи за отглеждането на децата си,

нито лишава майките и децата от закрилата на държавата, а точно обратното, в условията на по-ускорен процес на обжалване на актове на администрацията, с които се отказва това право, да се постигне справедливо разпределение на обществените средства, предоставени за подпомагане на развитието и възпитанието на децата и семействата.

На последно място в искането на Президента на Република България и 53-мата народни представители от 44-тото Народно събрание се твърди противоречие между чл. 160, ал. 6 от Данъчно – осигурителния процесуален кодекс (Изм. - ДВ, бр. 30 от 2006 г., в сила от 1.03.2007 г., доп., бр. 77 от 2018 г., в сила от 18.09.2018 г.), и чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 60, ал. 1, чл. 122, ал. 1 от Конституцията и чл. 6, ал. 1 от КЗПЧОС.

Оспорената разпоредба на чл. 160, ал. 6 от ДОПК има следният текст: „Решението на административния съд подлежи на касационно обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Решението на административния съд по дела, по които се обжалват установени с ревизионния акт публични вземания общо в размер до 750 лв., в които не се включват начислените лихви за забава, когато ревизионният акт е издаден на физически лица, и общо в размер до 4000 лв., в които не се включват начислените лихви за забава, когато ревизионният акт е издаден на юридически лица, е окончателно“. Преди изменението на ДОПК, с ДВ, бр. 77 от 2018 г., съдържанието на чл. 166, ал. 6 от ДОПК беше следното: „Решението на административния съд подлежи на касационно обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс.“

Оспорената промяна на ДОПК е въведена с цел да се постави невисок имуществен праг за подаване на касационни жалби срещу ревизионни актове. Тези прагове са по-ниски от предвидените в ГПК ограничения за касационно обжалване. Нормален правен принцип е на касационно обжалване да подлежат само дела над определен материален интерес. Производството по обжалване на ревизионни актове включва една административна и две съдебни инстанции, като в случая се премахва последната инстанция по дела с доста нисък материален интерес. Разглеждането на жалбите срещу актове с малък материален интерес от две инстанции е достатъчна

гаранция за законосъобразността и правилността на решенията. По този начин Върховният административен съд няма да се претоварва с дела с много малък материален интерес, което ще позволи данъчните дела да се разглеждат по-задълбочено и всеобхватно. Вече има създадена постоянна съдебна практика по данъчни дела, която ще се използва от административните съдилища при решаването на спорове. От друга страна Върховният административен съд ще продължава да се произнася по данъчни дела и да доразвива съдебната практика, като се осигури и повече време за делата с по-голяма фактическа и правна сложност и по-голям материален интерес. Освен това за уеднаквяване на практиката, Върховният административен съд, постановява тълкувателни решения, които в областта на данъчното право, напоследък станаха все повече. Това уеднаквяване на практиката е в интерес именно на гражданите и организациите, тъй като данъчните органи се съобразяват със съдебната практика и с тълкувателната дейност на ВАС.

Не са налице сочените от вносителите противоречия на разпоредбата на чл. 160, ал. 6 от ДОПК с чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Правото на гражданите да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон, е закрепено в чл. 120, ал. 1 от Конституцията. Оспорената разпоредба на ал. 6 на чл. 160 от ДОПК възпроизвежда по същество смисъла на цитирания текст от Основния закон, поради което и напълно съответства на Конституцията. Нещо повече, възможността да се предвиди в закон правото на гражданите да обжалват административни актове пред съда не противоречи на нито една разпоредба от Конституцията. Гарантираното със закон право на съдебна защита не може да противоречи на Конституцията. Не считаме, че принципът за правовата държава се нарушава с предвиждането на едноинстанционно производство при обжалване на ревизионни актове с много малък материален интерес и този принцип не бива да се натоварва прекомерно. В случая оспорената разпоредба затвърждава на законово ниво основно конституционно право на гражданите и по този начин се избягват всякакви спорове по

въпроса, подлежат ли на съдебен контрол актовете на данъчния орган, които са с малък материален интерес.

Правото на защита е основно право на гражданите, за да охрани техни права и законни интереси. То има всеобщ, универсален характер. Поначало текстът на чл. 56 се прилага съвместно с други норми на Конституцията и законите, но може да действа и самостоятелно, като последна защитна възможност, щом други не са предвидени. Разпоредбата задължава законодателя да предвиди процесуални норми за охрана на различни права и законови интереси. Процесуалните гаранции на тези права имат първостепенно значение, което за личността може да се окаже практически по-важно от самото материално право (така Решение № 3 от 1994 г. по к. д. № 1 от 1994 г.).

Твърденията за противоконституционност на чл. 160, ал. 6 от ДОПК поради нарушение на чл. 56 от Конституцията, свързани с ограничаване възможността на гражданите да оспорват по съдебен ред на две инстанции ревизионните актове с малък материален интерес, не могат да бъдат споделени. По принцип, както бе казано по-горе, не противоречи на разпоредбите на Конституцията, по изключение със закон да се регламентира ограничение на някои права на граждани в защита на други конституционни ценности или при наличие на общественозначими и приоритетни цели или интереси. Тези законодателно закрепени изключения правят допустимо съществуването и на разпоредба като чл. 280, ал. 3, т. 1 и т. 3 от ГПК, създаваща материален праг за касационно обжалване.

Липсва нарушение и на чл. 61 от Конституцията, според който основно задължение на гражданите е да плащат данъци и такси, установен със закон. От това, че е казано "установени", а не установявани със закон, в искането се прави изводът, че трябва да се плащат данъци, които са вече установени, т.е. определена е цялата данъчна уредба във време, което предхожда съответния данъчен период - месец, година и др. Издадените на физическите и юридически лица ревизионни актове за установени данъчни задължения подлежат на задължително административно обжалване най-напред пред по-горестоящия административен орган. Административният контрол на ревизионния акт е абсолютна

положителна процесуална предпоставка за да се допусне разглеждане пред административен съд. В правомощията на съда при обжалване на ревизионния акт е да решава делото по същество, като може да отмени изцяло или частично ревизионния акт, да го измени в обжалваната част или да отхвърли жалбата. На тези две контролно-отменителни производство правата и законните интереси на гражданите, свързани с данъчните им задължения, могат да бъдат справедливо и ефективно решени, като не е необходимо при нисък материален интерес по делото, то да се разглежда и на още една съдебна инстанция. С оглед изложеното и предвид новата законодателна уредба по данъчни дела с нисък материален интерес, се реализира и защитата, прокламирана в чл. 122, ал. 1 от Конституцията, тъй като физическите и юридическите лица могат да упражнят защитата си и в административната фаза и пред административния съд.

И не на последно място следва да се отбележи, не само във връзка с оспорването на чл. 160, ал. 6 от ДОПК, а и по отношение на всички въведени в исканията разпоредби на ЗИД АПК, че Европейският съд по правата на човека нееднократно е припомнял, че един от аспектите на правото на справедлив съдебен процес е правото на достъп до съд, а именно: правото на всеки един да заведе съдебно дело пред съдилищата. (в този смисъл виж *Golder v. the United Kingdom*, 21 февруари 1975 г., § 36, серия А, № 18). И като потвърждение на възприетата в настоящето становище теза, Съдът в Страсбург подчертава, че „Въпреки че член 6 § 1 от Конвенцията не задължава в договарящите държави да се създават апелативни съдилища или касационен съд, там, където съществуват такива, производствата пред тях трябва да се съобразят с гаранциите на член 6“ (*Andrejeva v. Latvia [GC]*, no. 55707/00, § 97, ECHR 2009 [GC], 55707/00, § 97, ECHR 2009).

Нататък в своята юриспруденция съдът в Страсбург разглежда различни аспекти от правото на ефективна съдебна защита и достъп до съд в рамките на производства развиващи се пред съд, действащ като първа и последна съдебна инстанция. Така развитата юриспруденция поставя въпроса за необходимостта от ефективен набор средства за защита, и преди всичко – наличието на съд,

създаден в съответствие със закона, без да поставя по съмнение постановката, че когато един съд разполага с право на пълен съдебен контрол, липсата на възможност за обжалване на неговият акт не би довела до нарушение правата на човека, съобразно изискванията на чл. 6 и чл. 13 от КЗПЧОС. Напротив, едноинстанционните производства са в унисон с трайно установената в демократичните общества система за защита правата на човека.

По аналогичен начин стои поставеният проблем и в контекста на практиката на Съдът на Европейския съюз и реципираното в Хартата за основните права на ЕС право на ефективни съдебни средства за защита.

Като се позовава на практиката на ЕСПЧ по чл. 5(4) от Конвенцията, СЕС отбелязва, че принципът на ефективна съдебна защита, установен в чл. 47 от Хартата, „позволява на частноправния субект право на достъп до съд, а не до няколко съдебни инстанции”/Решение от 30 Май 2013 по дело С 168/13 PPU, пар.43/.

В този смисъл и отчитайки наличието на обществена необходимост от въвеждането на едноинстанционни производства, при спазване на всички изискуеми за правото на справедлив съд гаранции и като допълнение – липсата на обществена необходимост за въвеждане на инстанционност по определена категория съдебни спорове, се налага еднозначно извода, че възприетите в § 109, т. 2 и т. 3, § 113, т. 5, § 114, т. 1 и т. 3, § 124, т. 2, § 125, т. 3, § 130 и § 133, т. 1 на ЗИДАПК изменения и чл. 160, ал. 6 от ДОПК, не противоречи на Върховният закон на страната и липсва соченото несъответствие с чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, и в този смисъл исканията на вносителите са неоснователни, поради което предлагаме те да бъдат отхвърлени.