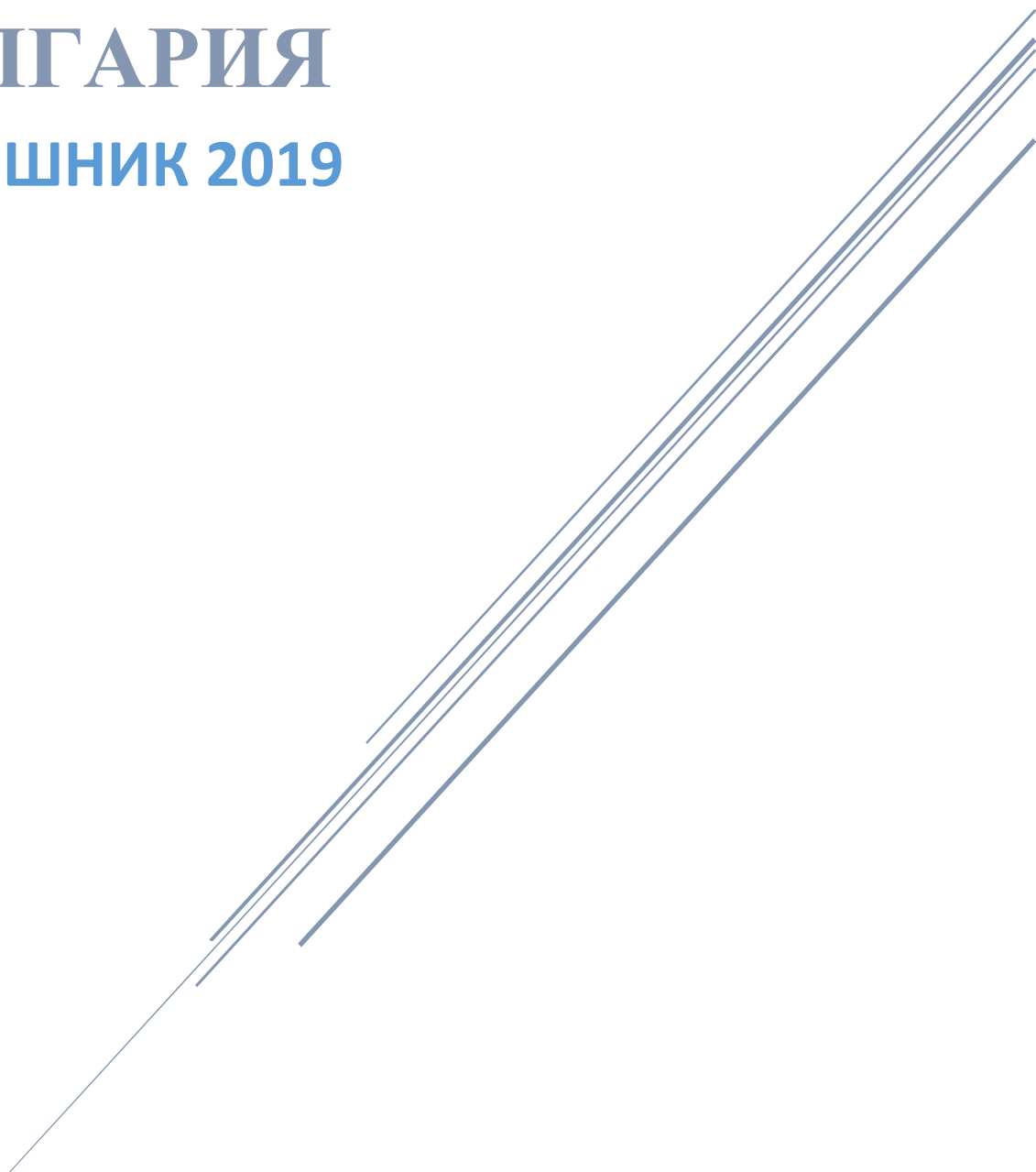


**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ
ГОДИШНИК 2019**



**РЕШЕНИЯ И
ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ
СЪД НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ
2019**

СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|---|------------|
| РЕШЕНИЯ..... | 3 |
| РЕШЕНИЕ № 2 от 21 февруари 2019 г. по к.д. №2/2018 г. | 3 |
| Особено мнение на съдиите Георги Ангелов, Надежда Джелепова, Павлина Панова и Красимир Влахов..... | 8 |
| РЕШЕНИЕ № 3 от 7 март 2019 г. по к. д. № 16/2018 г. | 15 |
| РЕШЕНИЕ № 4 от 9 април 2019 г. по к. д. № 15/2018 г. | 30 |
| Решение № 5 от 19 април 2019 г. по к. д. № 12/2018 г..... | 45 |
| Особено мнение на съдията Георги Ангелов..... | 90 |
| Особено мнение на съдиите Таня Райковска и Атанас Семов..... | 94 |
| Решение № 6 от 18 юли 2019 г. по к. д. № 6/2019 г..... | 108 |
| Решение № 7 от 17 септември 2019 г. по к. д. № 7/2019 г..... | 116 |
| Решение № 8 от 15 ноември 2019 г. на КС по к. д. № 4/2019 г..... | 126 |
| Особено мнение на съдиите Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Павлина Панова и Красимир Влахов..... | 157 |
| Решение № 9 от 5 декември 2019 г. по к. д. № 8/2019 г..... | 169 |
| Особено мнение на съдиите Георги Ангелов и Атанас Семов | 182 |
| Особено мнение на съдията Константин Пенчев | 183 |
| ОПРЕДЕЛЕНИЯ | 185 |
| Определение № 1 от 21 февруари 2019 г. по к. д. № 1/2019 г..... | 185 |
| Особено мнение на съдиите Павлина Панова и Борис Велчев..... | 193 |
| Особено мнение на съдия Мариана Карагъзова-Финкова..... | 195 |
| Особено мнение на съдия Филип Димитров..... | 196 |
| Особено мнение на съдия Атанас Семов..... | 197 |
| Определение № 2 от 9 май 2019 г. по к. д. № 11/2018 г..... | 202 |

РЕШЕНИЯ

РЕШЕНИЕ № 2 от 21 февруари 2019 г. по к.д. №2/2018 г.¹²

Делото е образувано по искане на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционността на чл. 230 от Закона за съдебната власт.

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколита Кристина Енчева, разгледа в закрито заседание на 21 февруари 2019 г. конституционно дело № 2/2018 г., докладвано от съдия Георги Ангелов.

Постъпило е искане от Върховния касационен съд за установяване на противоконституционността на чл. 230 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.; ЗСВ).

Оспореният текст гласи:

„Чл. 230. (Изм. - ДВ, бр. 90 от 2017 г.) (1) В случаите по чл. 132 от Конституцията на Република България, когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем, съответната колегия на Висшия съдебен съвет временно го отстранява от длъжност до приключване на наказателното производство.

(2) Когато, извън случаите по ал. 1, съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем за престъпление от общ характер, съответната колегия на Висшия съдебен съвет може да го отстрани от длъжност до приключването на наказателното производство. Колегията може да изслуша съдията, прокурора или следователя преди вземането на решение.

(3) Срокът на временното отстраняване от длъжност в досъдебното производство не може да надвишава срока по чл. 234, ал. 8 от Наказателно-процесуалния кодекс. За периода на временното отстраняване от длъжност на съдията, прокурора и следователя се заплаща възнаграждение в размер на минималната работна заплата.

(4) При изтичане на срока по чл. 234, ал. 8 от Наказателно-процесуалния кодекс и при спиране на наказателното производство временно отстраненият съдия, прокурор или следовател може да поиска от

¹ Обн. - ДВ, бр. 19 от 05.03.2019 г.

² С Решение №1 от 22.01.2019 г. са приети изменения и допълнения в Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (обн.- ДВ, бр. 9 от 29.01.2019 г.)

съответната колегия на Висшия съдебен съвет с решение да го възстанови на заеманата длъжност. Отказът подлежи на обжалване пред Върховния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

(5) Искането за временно отстраняване от длъжност по ал. 1 и 2 се прави от главния прокурор по предложение на наблюдаващия прокурор и се мотивира.

(6) В случаите, когато по отношение на съдия, прокурор или следовател е постановена мярка за неотклонение задържане под стража, той се смята за временно отстранен от длъжност от датата на влизане в сила на съдебния акт, с който се постановява мярката.“

В искането се твърди, че разпоредбите противоречат на чл. 4, ал. 1 (правова държава), чл. 6, ал. 2 (равенство пред закона и забрана за дискриминация), чл. 31, ал. 4 (презумпция за невинност), чл. 48, ал. 1 и ал. 3 (право на труд и свободен избор на професия) във връзка с чл. 16 (гарантиране и защита на труда от закона), и чл. 56 (право на защита) от Конституцията.

Искането е допуснато до разглеждане по същество.

Постъпилите становища и правни мнения по основателността му могат да бъдат представени в две групи.

Според Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, главния прокурор и Асоциацията на прокурорите в България то е неоснователно. Според Върховния административен съд, Висшия адвокатски съвет и Съюза на съдиите в България искането е основателно.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Съдът вече е разглеждал повече или по-малко подобни случаи, свързани с правното положение на държавните служители и служителите в МВР. Техните разрешения (решение № 5 от 2016 г., решение № 1 от 2017 г. и решение № 10 от 2018 г. на Конституционния съд), са отчасти приложими и по настоящото дело. Без да е необходимо да бъдат подробно повтаряни, те могат да се обобщят така:

Правоотношенията на съдии, прокурори и следователи (магистратските правоотношения) не са трудови, защото се пораждат, променят и прекратяват не от трудов договор – институт на частното, а от институт на публичното право – индивидуален административен, т. е. властнически акт (инвеститура), на съответната колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС). Това са самостоятелен и специфичен вид административни правоотношения при осъществяването на съдебната власт като проявление на държавната власт по смисъла на чл. 8 от Конституцията.

Тъй като магистратите полагат труд, за който получават възнаграждение, ползват различни видове отпуски, подлежат на командироване и пр., спрямо тях са приложими принципите и разпоредбите на международните правни актове и на вътрешното законодателство, свързани с правото на труд и неговата защита. Член 229 ЗСВ изрично

предвижда субсидиарното прилагане на Кодекса на труда за неуредените в раздел „Права и задължения“ от ЗСВ въпроси (решение № 1 от 2017 г. на Конституционния съд).

„Временно отстраняване от длъжност“ по смисъла на чл. 230 ЗСВ означава забрана магистратът да упражнява правомощията си по магистратското правоотношение, което продължава да съществува, от момента на привличането му като обвиняем до приключването на наказателното производство (ал. 1 и ал. 2) или до настъпването на обстоятелствата по ал. 4 на този член. При съществуването на това правоотношение за магистрата важат всички основания за несъвместимост по чл. 195, ал. 1 – 3 ЗСВ. Единственият начин той да се освободи от несъвместимостта е да подаде оставка.

Временното отстраняване от длъжност, следователно, ограничава едновременно правото на труд и правото на свободен избор на професия съответно по чл. 48, ал. 1, изр. 1 и ал. 3, предл. 1 от Конституцията. Социалните права на гражданите не са абсолютни и магистратите не правят изключение. Конституцията допуска ограничаването им в името на друга висша конституционна ценност.

Временното отстраняване от длъжност по чл. 230, ал. 1 и ал. 2 ЗСВ не е мярка на процесуална принуда, каквато е отстраняването от съда по чл. 69, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), приложим и спрямо магистратите. Принудата по НПК е процесуална, защото процесуална е целта ѝ – защита на истинността на доказването в наказателното производство.

Фактическият състав на отстраняването по ЗСВ не съдържа пречки за обективно, всестранно и пълно изясняване на обстоятелствата по делото. Напротив, по хипотеза в случая такива няма, иначе отстраняването би било разпоредено от съда и повторното му отстраняване от съответната колегия на ВСС не би било нужно. Целта на отстраняването не е защитата на доказването, за която самият чл. 69, ал. 1 НПК е достатъчен.

Временното отстраняване не е и принудителна административна мярка по смисъла на чл. 22 Закона за административните нарушения и наказания (обн., ДВ, бр. 92 1969 г., посл. доп., бр. 38 от 2018 г.).

Следователно целта на оспорените първи две алинеи на чл. 230 ЗСВ не е да се защити наказателния процес. Техните разпоредби защитават „специфичния авторитет“ (решение № 5 от 2016 г. и № 10 от 2018 г. на Конституционния съд), т. е. престижа на съдебната власт.

Както разпоредбата в ал. 1, така и тази в ал. 2 на чл. 230 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) са предназначени несъмнено да защитят престижа на съдебната власт, изведен като конституционна ценност в чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията. Накърняването на престижа на съдебната власт е изрично посочено от конституционния законодател като едно от основанията за освобождаване от длъжност на съдия, прокурор или следовател. Съгласно

чл. 129, ал. 1 от основния закон, компетентна да направи това е съответната колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС) по определен от закона ред (чл. 133 от основния закон), който включва и анализ, преценка и взимане на решение за прекратяване на магистратските правоотношения. Важното е, че решението за това се взима от съответната колегия на ВСС и както при всеки процес на взимане на решение е налице гарантирана възможност за избор на поведение от структура на ВСС – орган, специално създаден от конституционния законодател да администрира и осигурява кадрово съдебната власт и така да гарантира нейната вътрешна и външна независимост.

По аргумент за по-силното основание, съответната колегия на ВСС, макар това да не е изрично предвидено от основния закон, е компетентна и да отстрани временно съдия, прокурор или следовател в хипотезата на привличане като обвиняем в случаи по чл. 132 от Конституцията, водена от същата легитимна цел. Това правомощие на съответните колегии на ВСС е уредено на законово равнище. Поставяйки легитимна цел, обаче, законодателят специално в ал. 1 от чл. 230 ЗСВ предвижда средство за постигането ѝ, което застрашава вътрешната и външна независимост на съдебната власт.

Независимостта на съдебната власт е основен фактор за нейния престиж. Единствено за съдебната власт Конституцията прогласява независимостта като иманентен белег. По смисъла на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ съответните колегии на ВСС действат не като решаващ, т.е. имащ възможност да прецени и избере позицията си, орган на съдебната власт, основано на конституционния им статус. Според оспорената ал. 1 на чл. 230 от ЗСВ, съответните колегии на ВСС гласуват решение за временното отстраняване, при което само потвърждават предписаното от законодателя *ex lege* разрешение, инициативата за което е на прокурора, и го обличат във формата на свое решение. Автоматизмът на действие на съответните колегии на ВСС в този случай представлява нарушаване на независимостта на съдебната власт, разбрана и като независимост на всеки от органите на съдебната власт спрямо другите при осъществяване на конституционните им функции. Предвид спецификата на дейност на органите на съдебната власт - съд, прокуратура и следствие, известна асиметрия в тежестта на всеки от тях е възможна за различните фази на наказателното производство, но е недопустимо тя да ерозира принципа на независимост на съдебната власт.

Да се лишат съответните колегии на ВСС от възможност да преценяват дали магистратът да бъде временно отстранен от длъжност или не, като са задължени да изпълнят предписаното от законодателя в чл. 230, ал. 1 от ЗСВ, е несъвместимо с принципа на независимост на съдебната власт.

В своята съвкупност разпоредбите на чл. 117, 118 и 120 ал. 1 във връзка с чл. 4 ал. 1 от Конституцията въвеждат „специфичния авторитет“ или „престижа“ на съдебната власт в самостоятелна конституционна ценност. Изискванията за съхраняване на престижа на съдебната власт са специфични и следователно защитата ѝ може да се различава от тази на престижа на която и да била друга държавна служба. Това оправдава въвеждането на специфична защита по законодателен ред, каквато е предвидена в съдържанието на атакуваната ал. 2 на чл. 230 ЗСВ.

Доколкото става въпрос за разграничими ценности, тази защита е независима от и не следва да се смесва със защитата, предвидена в чл. 69 от НПК за нуждите на наказателния процес по конкретно дело.

Очевидно е, че в повечето случаи магистрат, над когото тегне заплахата от наказателна санкция и от действия на прокурора в наказателния процес, трудно би могъл да отстои своята независимост. Както беше посочено по-горе, автоматичното отстраняване от длъжност на магистрат, не е конституционносъобразно разрешение на този проблем.

Ето защо уместно и конституционносъобразно е предоставянето на ВСС на възможността да извърши преценка дали специфичната защита на престижа на съдебната власт следва да се постави в действие или не във всеки конкретен случай.

От конституционноправна гледна точка принципът на разделение на властите (и тяхната независимост) е първичен източник на институционен взаимоконтрол и баланс и от там – основна гаранция за всички права и свободи на гражданите в правовата държава.

Взаимоконтролът при разделението на властите не може и не трябва да бъде основан само на чисто правни съображения, а и на естествената конкуренция между институциите, което мотивира една от тях да се противопостави на накърняването на правата на гражданите от друга.

Това се отнася особено за защитата на независимостта на носителите на власт от нечий произвол. Затова исторически е бил създаден и институтът на имунитета. В ограничен вид аналогична функция по нашата Конституция изпълнява Висшият съдебен съвет чрез своите колегии.

В случаите по чл. 230 ал. 2.от ЗСВ задачата на ВСС не е да правораздава, а да прояви властническа воля, чрез която да избере да защити ли или не магистрат срещу евентуален произвол. Решението на ВСС в този случай не разрешава наказателноправния казус, а единствено възпира настъпването (до окончателното му разрешаване) на една от предвидените в закона последици от инициране на наказателното преследване – временно отстраняване на магистрат от длъжност.

Конституционносъобразността на съдържанието на атакуваната разпоредба на чл. 230 ал. 2 би се обезсмислила, ако бъде запазено изключението, въведено с фразата „извън случаите по ал. 1“. При това приемайки, че атакуваната разпоредба на чл. 230 ал. 1 е

противоконституционна, Конституционният съд би влязъл в противоречие със собствените си мотиви и би ги превърнал в правен абсурд, ако остави в действие това изключение. Ето защо единствено фразата „извън случаите по ал.1“ в оспорената ал. 2 следва да бъде обявена за противоконституционна.

Оспорените разпоредби на ал. ал. 3, 4 и 5 на чл. 230 ЗСВ са логически свързани и обслужват приложението на мярката по ал. 2. Нито една от тях не е противоконституционна на собствено основание, доколкото гарантира права или конкретизира процедура по гореспоменатата разпоредба.

Оспорената ал. 6 на чл. 230 ЗСВ въвежда специфично основание за отстраняване от длъжност, когато е взета мярка за неотклонение „задържане под стража“. Очевидно е, че за времето, през което е задържан, магистратът е във физическа невъзможност да упражнява правомощията си.

Следователно временното отстраняване ще възникне и ще съществува докато е налице задържането на магистрата под стража, т. е. – при режима на тази мярка за неотклонение по НПК.

Разпоредбата на чл. 230, ал. 6 ЗСВ не противоречи на разпоредби и принципи на Конституцията. Оспорването следва да се отхвърли и в тази му част.

Воден от горното и на основание чл. 149 ал. 1 т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 230, ал. 1 и чл. 230, ал. 2 в частта „извън случаите по ал. 1“, от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.).

Отхвърля искането за обявяване за противоконституционни на разпоредбите на чл. 230, ал. 2 в останалата ѝ част, ал. 3, ал. 4, ал. 5 и ал. 6 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.).

Особено мнение на съдиите Георги Ангелов, Надежда Джелепова, Паулина Панова и Красимир Влахов

Като подкрепяме по принцип мотивите на мнозинството относно противоконституционността на чл. 230, ал. 1 и ал. 2 в частта „извън случаите по ал. 1“ от ЗСВ, намираме, че разпоредбата на алинея втора на чл. 230 ЗСВ, както и логически свързаните и обусловени от нея разпоредби на ал. 3, изр. първо, ал. 4 и ал. 5 са противоконституционни.

След постановяване на настоящето решение на КС текстът на чл. 230, ал. 2 ЗСВ придобива следното съдържание: „Когато съдия, прокурор или

следовател е привлечен като обвиняем за престъпление от общ характер, съответната колегия на Висшия съдебен съвет може да го отстрани от длъжност до приключването на наказателното производство. Колегията може да изслуша съдията, прокурора или следователя преди вземането на решение.“ Намираме, че правната уредба на налагането на тази изключително тежка за магистрата принудителна мярка, макар и предвидена в закон (ЗСВ), не е пропорционална на предвидената цел (гарантиране на престижа на професията) и не съдържа достатъчно гаранции за нейната справедливост/законосъобразност.

На първо място, отстраняването от длъжност на магистрата съгласно ал. 2 на чл. 230 ЗСВ е предвидено за изключително широк кръг престъпления. Нейното налагане е допустимо за всички престъпления от общ характер, независимо от тяхната субективна страна – умишлени или непредпазливи, от предвиденото за тях наказание – лишаване от свобода или по-леко (глоба, пробация), както и от това дали за престъплението е приложим чл. 78а НК (освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание). Същевременно чл. 129, ал. 3, т. 3 от Конституцията предвижда освобождаване на магистрат от длъжност само при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление. Според нас неоправдано е разширен кръгът на престъпленията, за които магистрат може да бъде отстранен от длъжност, за които дори и да бъде постановена осъдителна присъда, той няма да бъде освободен от заеманата длъжност, а ще продължи да правораздава. Достатъчно условие за налагането на тази принудителна мярка е единствено и само съдията, прокурорът или следователят да са привлечени като обвиняеми за престъпление от общ характер. Следва да се отчете обстоятелството, че съгласно чл. 212, ал. 2 НПК досъдебно производство може да се образува и без изискването за наличие на достатъчно данни за извършено престъпление, наличието на които по принцип се преценява от прокурора, когато образува досъдебно производство по ал. 1. В хипотезата на ал. 2 досъдебното производство ще се счита за образувано с първото действие по разследването, когато се извърши някое от посочените в тази норма неотложни следствени действия. В този случай не се изисква нито постановление от прокурора за образуване на досъдебно производство, нито наличие на достатъчно данни за извършено престъпление. Необходимо е наличие на данни за престъпление, но не и преценка за тяхната достатъчност. Същевременно съгласно чл. 219, ал. 2 НПК фигурата на обвиняем може да възникне и със съставянето на протокола за първото действие по разследването срещу него. В този случай не се извършва преценка дали по делото са събрани „достатъчно доказателства за виновността на определено лице в извършване на престъпление“, така както изисква алинея първа. Следователно налице са не малък брой хипотези на автоматично образуване на досъдебно

производство и също така автоматично привличане на лице като обвиняем. При тях преди обвиняемият да бъде привлечен не се извършва обоснована преценка за наличие на достатъчно данни (в първия случай) или доказателства (във втория). Независимо от това, при тези хипотези магистрат би се оказал привлечен като обвиняем, което е достатъчно основание да се поиска от съответната колегия на ВСС той да бъде отстранен от длъжност.

Вярно е, че съответната колегия на ВСС ще действа при условията на оперативна самостоятелност, но в рамките на нейните предели тя би могла да преценява само дали поисканото отстраняване е съответно на преследваната цел, която според нас може да бъде само опасност магистратът за възпрепятства или затруднява изясняването на обстоятелствата по делото, но не и, както мнозинството приема, отстояване на престижа на съдебната власт. Колегията на ВСС няма правомощията извън посоченото да извършва проверка и оценка на достатъчността на доказателствата, обезпечаващи обвинението към този момент. Като се отчете и фактът, че фигурата на обвиняем може да възникне още с първото действие по разследването, насочено спрямо него (например обиск, претърсване), то към този момент очевидно липсва каквато и да е възможност за преценка за обосноваността на обвинението спрямо магистрата. Колегията на ВСС е обвързана с формулираното обвинение, без нито тя, нито административният съд в случаите на обжалване, да могат в процедурата по отстраняване да преценяват доказателствата спрямо обвиняемия в този ранен етап на разследването. Според нас това крие особен риск за независимостта на магистратите, което е недопустимо в едно демократично общество.

Като не отричаме възможността магистрат, който е привлечен към наказателна отговорност, да бъде временно отстранен от длъжност, считаме, че законодателят трябва да предвиди това да става в конституционносъобразна процедура, съдържаща достатъчно гаранции за нейната справедливост и неограничаваща правата на обвиняемия магистрат повече от необходимото.

Законодателят вече е имал повод да създаде такава процедура – чл. 69 НПК – „отстраняване на обвиняемия от длъжност“, която в достатъчна степен гарантира правата на обвиняемите лица, като предвижда състезателна съдебна процедура със задължително участие на лицето и възможност за периодичен съдебен контрол на взетата мярка за процесуална принуда по искане на обвиняемия. Атакуваната пред Конституционния съд процедура, уредена в чл. 230, ал. 2 и 3, изр. 1, ал. 4 и ал. 5 ЗСВ не съдържа каквито и да е гаранции за осигуряване на пропорционалност в ограничаването на правата на обвиняемия магистрат. Тя не предвижда задължителност на участието му в производството по отстраняване на длъжност пред съответната колегия на ВСС, нито възможност за

периодичен контрол върху взетата мярка. Възможността да бъде изслушан е поставена в зависимост от волята на решаващия орган, а не на тази на магистрата. Същевременно оспорената процедура не съдържа каквито и да е гаранции, че мярката няма да продължи прекомерно дълго, доколкото магистратът няма възможност да поиска нейното прекратяване и възстановяването му на длъжността преди на досъдебното производство да са изтекли максималнопредвидените за мерките за процесуална принуда срокове по чл. 234, ал. 8 НПК – една година и шест месеца при наличие на обвинение за тежко престъпление и повече от осем месеца – в останалите случаи. В съдебната фаза отстраняването от длъжност може да продължи без каквото и да е ограничение във времето – до приключването на наказателното производство срещу магистрата. Намираме, че конституционният принцип за равенството на гражданите пред закона в правовата държава трябва да намери отражение и в равните процесуални права на гражданите в наказателното производство – сходните процедури, ограничаващи едно и също право (правото на труд) трябва да съдържат сходни процесуални гаранции за законност. В оспорената процедура по чл. 230 ЗСВ липсва дори и сходство с процедурата по отстраняване от длъжност в наказателното производство, касаеща всеки друг обвиняем, различен от магистрата (чл. 69 НПК). Освен, че и в двете производства мярката „отстраняване от длъжност“ в рамките на досъдебното производство не може да продължи повече от сроковете по чл. 234, ал. 8 НПК, в производството по чл. 230 ЗСВ липсват каквито и да е други гаранции, присъщи на съдебната процедура по чл. 69 от НПК, които да обезпечават пропорционалността на мярката с преследваната цел и да защитават магистрата от произволно накърняване на конституционно признатото право на труд. Поради това намираме, че чл. 230, ал. 2, ал. 3, изр. 1, ал. 4 и ал. 5 ограничават в повече от необходимото правото на труд на магистрата, без за това да съдържат достатъчни гаранции, които да сочат, че тази мярка е пропорционална на преследваната от законодателя цел.

Освен това, след обявяване за противоконституционни на разпоредбата на чл. 100, ал. 2 от Закона за държавния служител (Решение № 5 от 2016 г.) и на чл. 214, ал. 2 от Закона за Министерство на вътрешните работи (Решение № 10 от 2018 г.), според действащото законодателство магистратите са единствената категория лица, по отношение на която са предвидени ред и условия за временно отстраняване от длъжност поради привличане като обвиняем, различни от общата процедура, установена в чл. 69 НПК. По този начин в личен аспект магистратите са поставени в условия на неравнопоставеност спрямо всички останали граждани на Република България и по същество са дискриминирани въз основа на общественото им положение по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Презумпцията за невиновност като процесуална гаранция за правото на защита се отнася до всички, вкл. магистратите, на които практиката на Конституционния съд на

общо основание признава право на защита, с каквото се ползват всички граждани (Решение № 3 от 1994 г.). Допустимите ограничения на правата на обвиняемия се свързват единствено с преценка за необходимостта от осъществяване на правосъдието по конкретното дело (чл. 31, ал. 4 от Конституцията), и именно в тази връзка разпоредбата на чл. 69 НПК предвижда възможност и ред за временно отстраняване от длъжност на обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, когато деянието е извършено във връзка с работата му и има достатъчно основания да се счита, че служебното му положение ще създаде пречки за изясняване на обстоятелствата по делото. На практика нормата на чл. 31, ал. 4 от основния закон установява конституционната рамка, в която е допустимо правата на личността да бъдат ограничавани за нуждите на наказателното правосъдие, и е недопустимо конкретно по отношение на магистратите да бъдат установявани със закон други ограничения, поставящи ги в по-неблагоприятно положение, без това да произтича от необходимостта за постигане на правосъдието. От друга страна, предвидената в чл. 230, ал. 2 ЗСВ възможност за временно отстраняване на магистрат извън хипотезата на чл. 69, ал. 1 НПК, в институционален аспект накърнява изрично прокламираната от основния закон независимост на съдебната власт и в частност на съда като неин основен носител, като заедно с това по неоправдан начин накърнява и баланса в отношенията между властите, доколкото такава мярка не е предвидена за представителите на другите власти. Необходимостта от съхраняване на този баланс при осъществяване на държавната власт многократно е подчертавана в практиката на КС (Решение № 8 от 2005 г., Решение № 8 от 2006 г.). За разлика от „престижа“ или „специфичния авторитет“ на съдебната власт, който се налага да бъде изведен по тълкувателен път от нормите на Конституцията, независимостта на съдебната власт изрично е прокламирана като принцип, при което гаранция за тази независимост е защитеният личен статус на съдиите, прокурорите и следователите. Не виждаме каквото и да е основание по отношение на тях Конституционният съд да отстъпва от разбирането, че сам по себе си фактът на привличане на магистрата като обвиняем „не е съображение от конституционен порядък, което да може да обоснове ограничаването на основни права; че обществената оценка, която не е конституционно, а социалнопсихологическо понятие, „не предпоставя по необходимост накърняването на чужди субективни права, нито на система от права“, доколкото престъплението все още не е установено с влязла в сила присъда (Решение № 10 от 2018 г.).

Според мотивите на мнозинството, възможността привлечен като обвиняем магистрат да бъде временно отстранен от длъжност се налага и от съображения за гарантиране на неговата независимост, тъй като заплахата от наказателна санкция и от действия на прокурора в наказателния процес биха поставили същата на изпитание. Категорично не възприемаме тази

теза. Положението на магистрат изисква да се проявява устойчивост спрямо всяка форма на неправомерно въздействие или натиск върху вътрешното убеждение, за да се обезпечи конституционният принцип, че при осъществяване на своите функции съдиите, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Като гаранция за безпристрастност и независимост в работата на магистратите процесуалните закони уреждат института на отвода по конкретното дело. Трудно може да се поддържа обаче, че повдигането на обвинение само по себе си е в състояние да постави под съмнение независимостта на магистрата изобщо, по всички производства, които са му възложени по служба. Това означава да се отрече по принцип нравствената устойчивост на лицата, на които е поверено съхраняването на законността в държавата, с което неоправдано да се постави под съмнение изобщо способността на съдебната власт да осъществява конституционните си функции.

„Престижът” е естествено присъщ на всяка власт, доколкото държавната власт се основава на идеята за авторитета, схващан като убеждението и вътрешно мотивираното съгласие на правните субекти доброволно да ѝ сътрудничат. Не можем да приемем, че един съдия, прокурор или следовател олицетворява в по-голяма степен „престижа” на властта в сравнение например с един министър, който отговаря за провеждане на държавната политика в цяла област от държавната дейност, издава подзаконовни нормативни актове, представлява държавата на международни форуми, заседава в Съвета на Европейския съюз и пр., поради което в много по-голяма степен е публична и обществено разпознаваема фигура в сравнение с магистрата.

В обобщение, намираме за неприемливо от конституционна гледна точка съображенията за „обществена оценка” или „престиж” да са оправдание за ограничаване на конституционните права единствено на магистратите, а не и на представителите на другите власти, в повече от необходимото за осъществяване на правосъдието по конкретното дело. В тази връзка следва да се има предвид и това, че макар и отстранен от длъжност, магистратът не изгубва това си качество и по отношение на него продължават да са в сила установените в чл. 195, ал. 1 ЗСВ несъвместимости, които не му позволяват да извършва друга платена професионална дейност, да заема изборна или назначаема длъжност в държавни и общински органи, организации и търговски дружества, да извършва търговска дейност, поради което временното му (и на практика безсрочно - поради липсата на определен срок за приключване на наказателното производство в съдебната му фаза) отстраняване от длъжност неоправдано го поставя в твърде уязвимо икономическо и социално положение. Именно защото временното отстраняване от длъжност съществено ограничава правата на гражданите, този институт не може да се тълкува и прилага разширително, извън конституционната рамка (а

последната се съдържа единствено в разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от основния закон), въз основа на абстрактни съображения за съхраняване на специфичния „престиж” на съдебната власт.

Противоконституционността на разпоредбата на ал. 2 на чл. 230 ЗСВ следва и на друго, самостоятелно основание, което произтича от ефекта на самото решение на Конституционния съд. След като разпоредбата на ал. 1 на чл. 230 ЗСВ е обявена за противоконституционна, като резултат от това и съобразно задължителното Решение № 22 от 1995 г., с което е дадено тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията, Законът за съдебната власт в тази му част възстановява действието си в редакцията преди изменението на чл. 230 ЗСВ с ДВ, бр. 90 от 10.11.2017 г. Така отново става действаща разпоредбата на ал. 1 от чл. 230 ЗСВ в редакцията към ДВ, бр. 65 от 11.08.2017 г., която предвижда, че при привличане на магистрат като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер, съответната колегия на ВСС временно го отстранява от длъжност до приключване на наказателното производство. Същевременно мнозинството прие, че ал. 2 на чл. 230 ЗСВ в оспорената ѝ пред Конституционния съд редакция не е противоконституционна и следователно същата продължава да бъде действащ закон, който след влизане в сила на решението на съда по настоящото дело ще се прилага заедно с ал. 1 от предходната редакция на закона. При този резултат обаче със сигурност няма да е налице ясна и безпротиворечива законова уредба на временното отстраняване от длъжност на магистратите. По-конкретно, ще е налице вътрешно противоречие по въпроса, ще може ли съответната колегия на ВСС да отстранява от длъжност при обвинение за непредпазливо престъпление. Според старата ал. 1 - не, тъй като отстраняването се следва само при обвинение за умишлено престъпление от общ характер, а според ал. 2 в редакцията към ДВ, бр. 90 от 2017 г. - да, тъй като разпоредбата изисква само обвинение за престъпление от общ характер. Несъвместими са двете разпоредби и по въпроса относно възможността колегията на ВСС да извършва преценка за необходимостта от временно отстраняване на магистрата при обвинение в умишлено престъпление от общ характер. Разпоредбата на ал. 1 в редакция към ДВ, бр. 65 от 2017 г. предвижда в тази хипотеза автоматично отстраняване на лицето от длъжност, докато според ал. 2 в редакцията към ДВ, бр. 90 от 2017 г. колегията „може” да го отстрани, т.е. въпросът е в дискреционната ѝ компетентност. Като резултат, отхвърлянето на искането за обявяване на ал. 2 за противоконституционна, в съчетание с обявената противоконституционност на ал. 1, има този съпътстващ резултат, че причинява пълен нормативен хаос по въпроса за временното отстраняване от длъжност на привлечени като обвиняеми магистрати, а с това се накърнява принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който не допуска създаване на вътрешно

противоречива правна уредба (Решение № 9 от 1994 г., Решение № 5 от 2000 г., Решение № 10 от 2009 г., Решение № 8 от 2012 г. и др.).

Конституционният съд е призван да бъде пазител на Конституцията. Най-малко неговите решения следва да бъдат източник на нетърпими правни положения, несъвместими с принципите на основния закон, на които съдът се явява гарант.

РЕШЕНИЕ № 3 от 7 март 2019 г. по к. д. № 16/2018 г.³

Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 96 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г., на § 14, т. 1 (с която се създава нова т. 8 на чл. 7, ал. 2 от Закона за държавния служител, т. 2 (с която се изменя чл. 84а, ал. 1, т. 1 ЗДСл) и т. 3, буква "а" (с която се изменя чл. 103, ал. 1, т. 4 ЗДСл) и на § 15 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г. Към него е присъединено конституционно дело № 2/2019 г., образувано по искане на омбудсмана.

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 7 март 2019 г. конституционно дело № 16/2018 г., докладвано от съдията Красимир Влахов.

Производството е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 17.12.2018 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 96 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (обн., ДВ, бр. 103 от 13.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.) (ЗДБРБ за 2019 г.) поради противоречие с чл. 51, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, на § 14, т. 1 (с която се създава нова т. 8 на чл. 7, ал. 2 от Закона за държавния служител (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г.; последно изм. и доп., бр. 103 от 13.12.2018 г.) (ЗДСл), т. 2 (с която се изменя чл. 84а, ал. 1, т. 1 ЗДСл) и т. 3, буква "а" (с която се изменя чл. 103, ал. 1, т. 4 ЗДСл) и на § 15 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г. (ПЗР ЗДБРБ 2019) поради противоречие с чл. 116, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

На 9.01.2019 г. омбудсманът е предявил искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 14 ПЗР ЗДБРБ 2019 в

³ Обн., ДВ, бр. 23 от 19.03.2019 г.

частта, с която се създава нова т. 8 на чл. 7, ал. 2 ЗДСл, както и на разпоредбата на § 15 ПЗР ЗДБРБ 2019, поради накърняване на прокламираните в преамбюла на Конституцията принципи на равенство на гражданите, на правовата и социалната държава и конкретно поради противоречие с чл. 4, чл. 6, чл. 48, ал. 1 и 5, чл. 51, ал. 1, предл. 1 и чл. 116 от Конституцията, като по това искане е образувано к. д. № 2/2019 г.

Като отчита, че атакуваните от президента и от омбудсмана ПЗР ЗДБРБ 2019, с които се правят изменения и допълнения в Закона за държавния служител, са влезли в сила, съдът приема, че предмет на производството пред него в тази му част са разпоредбите на чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 от Закона за държавния служител в редакция след промените, осъществени с § 14, т. 1, 2 и т. 3, буква "а" ПЗР ЗДБРБ 2019, и разпоредбата на § 15 ПЗР ЗДБРБ 2019, запазващ този си характер към ЗДБРБ за 2019 г. (относим към Закона за държавния служител).

На 15.01.2019 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество исканията на президента и на омбудсмана за установяване на противоконституционност на посочените законови разпоредби, като с определението по конституционно дело № 2/2019 г. делото е присъединено към конституционно дело № 16/2018 г. за съвместно разглеждане и решаване, тъй като неговият предмет попада изцяло в предметния обхват на образуваното по искане на президента дело.

С определението за допускане за разглеждане по същество на исканията Конституционният съд е конституирувал като заинтересувани институции в производството по присъединените дела: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на отбраната, министъра на външните работи, министъра на финансите, министъра на вътрешните работи, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на труда и социалната политика, министъра на правосъдието, министъра на образованието и науката, министъра на здравеопазването, министъра на културата, министъра на околната среда и водите, министъра на земеделието, храните и горите, министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министъра на икономиката, министъра на енергетиката, министъра на туризма, министъра на младежта и спорта, Върховния административен съд, Националният осигурителен институт, Комисията за финансов надзор, Комисията за защита от дискриминация, омбудсмана и Висшия адвокатски съвет.

Отправена е покана да представят писмени становища по делото до: Българската асоциация на пенсионерите, Конфедерацията на обществени организации за социална защита на пенсионерите в България, Съюза на пенсионерите в България, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда "Подкрепа", Националният синдикат на административните служители, Федерацията на независимите синдикати от

държавното управление и организации, Професионалното обединение на държавните служители, Националният синдикат на държавните служители в митническата администрация, Националният синдикат на държавните служители от финансови учреждения и контролните органи, Синдиката на служителите в МВР, Националният синдикат на гражданската администрация в МВР, Националният полицейски синдикат, Националният синдикат на пожарникарите и спасителите "Огнеборец", Синдикалната федерация на служителите в МВР, Синдикалният алианс "Сигурност" в МВР, Федерацията на независимите синдикати от отбраната "Българска армия", Националният синдикат "Отбрана" към КТ "Подкрепа", Синдиката на служителите в затворите в България, Синдиката "Охрана", Съюза на юристите в България и Фондация "Български адвокати за правата на човека".

Да представят писмени правни мнения са поканени: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Емил Мингов, проф. д-р Йордан Христосков, проф. д-р Красимира Средкова, проф. д-р Мария Славова, проф. д-р Нина Гевренова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Христина Балабанова, проф. д-р Ганета Минкова и доц. д-р Зорница Йорданова.

От заинтересуваните институции и поканените организации по делото са представили писмени становища: Министерският съвет, министърът на образованието и науката, министърът на финансите, министърът на труда и социалната политика, министърът на здравеопазването, министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът на културата, Комисията за финансов надзор, Комисията за защита от дискриминация, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Професионалното обединение на държавните служители, Националният синдикат "Отбрана" към КТ "Подкрепа", Националният синдикат "Полиция" – МВР, Националният полицейски синдикат в България, Синдикалната федерация на служителите в МВР, Професионалното обединение на държавните служители, Синдикатът "Охрана", Синдикатът на служителите в МВР, Националният синдикат на административните служители "Подкрепа", Националният синдикат на пожарникарите и спасителите "Огнеборец", Конфедерацията на обществени организации за социална защита на пенсионерите в България.

От поканените специалисти от науката и практиката писмено правно мнение са представили: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Ганета Минкова, проф. д-р Емил Мингов, проф. д-р Йордан Христосков, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Христина Балабанова и доц. д-р Зорница Йорданова.

Постъпилите по делото становища и правни мнения по искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 96 ЗДБРБ за 2019 г. могат да бъдат обособени в две групи.

В първата група, която включва становищата и правните мнения на Синдиката "Охрана", Конфедерацията на обществени организации за социална защита на пенсионерите в България, проф. д-р Йордан Христосков, проф. д-р Христина Балабанова, проф. д-р Ганета Минкова и доц. д-р Зорница Йорданова, се споделят и допълват доводите в искането на президента за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 96 от ЗДБРБ за 2019 г., което намират за основателно.

Втората група становища, към която се отнасят тези на Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на образованието и науката, министъра на здравеопазването, министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и министъра на културата, както и правното мнение на проф. д-р Пламен Киров, намират искането в тази му част за неоснователно.

По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 ЗДСл в редакция след промените, осъществени с § 14, т. 1, 2 и т. 3, буква "а" ПЗР ЗДБРБ 2019, и разпоредбата на § 15 ПЗР ЗДБРБ 2019 по делото са получени множество становища на заинтересувани институции и организации и правни мнения на изтъкнати специалисти от науката и практиката, които могат да бъдат отнесени в две групи.

В първата попадат становищата и правните мнения, според които исканията за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби са основателни и следва да бъдат уважени. Такава позиция се поддържа в становищата на Комисията за защита от дискриминация, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Националния синдикат на административните служители, Професионалното обединение на държавните служители, Синдиката на служителите в МВР, Националния полицейски синдикат, Синдикалната федерация на служителите в МВР, Националния синдикат "Полиция" – МВР, Синдиката "Охрана", Националния синдикат на пожарникарите и спасителите "Огнеборец" и Конфедерацията на обществени организации за социална защита на пенсионерите в България, както и в правните мнения на проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Ганета Минкова, проф. д-р Емил Мингов, проф. д-р Йордан Христосков, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Христина Балабанова и доц. д-р Зорница Йорданова.

Обратното разбиране, според което исканията за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби следва да бъдат отхвърлени, се съдържа в становищата на Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на труда и социалната политика, министъра на образованието и

науката, министъра на здравеопазването, министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министъра на културата и Националния синдикат "Отбрана".

Комисията за финансов надзор е посочила, че предметът на делото няма връзка с нейната компетентност, поради което не изразява становище по съществуващото на исканията.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в исканията, в становищата на конституираните институции и поканените организации, в представените правни мнения, и взе предвид релевантната правна уредба и мотивите на законодателя при приемане на оспорените разпоредби, за да се произнесе, съобрази следното:

По искането за установяване на противоконституционност на чл. 96 ЗДБРБ за 2019 г.:

Оспорената от президента норма на чл. 96 ЗДБРБ за 2019 г. има следното съдържание: "Разпоредбата на чл. 11, ал. 1, т. 3 от Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система не се прилага за приходите от първоначално концесионно възнаграждение по договора за възлагане на концесия за строителство на обект "Гражданско летище за обществено ползване София" – публична държавна собственост."

Разпоредбата на чл. 11 ("Източници за набиране на средства" от глава трета ("Приходоизточници на фонда") на Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система (ЗДФГУДПС) (обн., ДВ, бр. 98 от 14.11.2008 г.; последно доп., бр. 103 от 28.12.2017 г.) предвижда, че в полза на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система (фонда) се отчисляват от централния бюджет: паричните постъпления от приватизация, отчетени по държавния бюджет; двадесет и пет на сто от отчетения за съответната бюджетна година излишък на държавния бюджет; приходите от концесии, отчетени по държавния бюджет; приходи от други източници, определени със закон или с акт на Министерския съвет.

В искането на президента се поддържа, че разпоредбата на чл. 96 ЗДБРБ за 2019 г. противоречи на чл. 51, ал. 1 от Конституцията, тъй като поставя под съмнение дългосрочното изпълнение на предназначението на фонда да подкрепя бюджета на държавното обществено осигуряване, като по този начин законодателят се отклонява недопустимо от принципите на социалната държава и застрашава упражняването на конституционно гарантираното право на гражданите на социално осигуряване.

Конституционният съд счита, че твърдяното от вносителя на искането несъответствие на оспорената законова разпоредба с конституционната норма, признаваща на гражданите право на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1 от Конституцията), не е налице.

Държавният фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система служи като своеобразен резервен фонд на социалноосигурителната система на държавата, в който се акумулират допълнителни средства освен тези, които се набират от основните приходоизточници на осигурителните фондове по чл. 18 от Кодекса за социално осигуряване. Неговото учредяване е свързано с природата на социалните права, тъй като създаването на гаранции за конституционно закрепените права на гражданите в социалната сфера изисква от държавата активна политика по формиране и поддържане на социални фондове с различно предназначение, които да обезпечат упражняването на прокламираните от Основния закон социални права. Видно от мотивите на вносителя на проекта на Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система, фондът е замислен като финансов резерв в случаите на съществен недостиг на средства за Фонд "Пенсии" чрез прехвърляне на финансов ресурс по преценка на законодателя чрез трансфери, чийто конкретен размер се определя със закона за държавния бюджет за съответната година. Тази мярка, насочена да осигури целеви паричен резерв за гарантиране стабилността на пенсионната система, е продиктувана от съображения за целесъобразност предвид наличието на социални процеси и фактори, които в дългосрочен план са в състояние да повлияят неблагоприятно на финансовата обезпеченост на държавното обществено осигуряване, като застаряване на населението, ниска раждаемост, емигриране на млади и трудоспособни кадри и пр. Значението на тези фактори и произтичащата от тях необходимост държавата да предприеме адекватни мерки за стабилизиране на осигурителната система е отчетено и в Решение № 10 от 2012 г. на Конституционния съд. В този смисъл фондът следва да се разглежда като елемент от цялостната държавна политика за поддържане и развитие на пенсионната система и за постигане целите на социалната държава, но в никакъв случай само по себе си неговото съществуване и финансово обезпечаване не е единствено решаващо за гарантиране правото на гражданите на обществено осигуряване.

Многократно Конституционният съд е имал възможност да се произнесе в практиката си, че 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 на неговото упражняване и практическо прилагане. Преценката за това е предоставена на законодателя (Решение № 21 от 1998 г., Решение № 5 от 2000 г. на Конституционния съд). В Решение № 13 от 2003 г. на Конституционния съд е прието, че поради многообразието от житейски форми и ситуации и динамиката на икономическите възможности на гражданите и обществото такава уредба е възможна единствено на законово и подзаконово ниво, при което законодателят е свободен, след като

прецени потребностите на нуждаещите се и възможностите на обществото, да променя тази уредба, вкл. чрез отмяна на съществуващи законови текстове в границите на общата цел за създаване на социална държава. Според съда за реализиране на установения от Конституцията социален модел на обществено осигуряване преценката е от компетентността на Народното събрание и е по целесъобразност. В същия смисъл е и Решение № 10 от 2012 г. на Конституционния съд, в което се подчертава, че начинът, по който се осъществява прокламираното в чл. 51, ал. 1 от Конституцията социално право, е предмет на уредба в законодателството, при което Народното събрание преценява по целесъобразност каква система на обществено осигуряване да възприеме, стига това разрешение да не противоречи на принципите на Основния закон, включително принципа на социалната държава. Конкретно във връзка с финансовата обезпеченост на признатите от Конституцията социални права съдът счита, че конституционен механизъм за проверка дали предвидените в бюджета средства са достатъчни за тяхната защита не съществува, поради което правото на преценка за съотношението между потребностите на подпомаганите лица и финансовите възможности на държавата е предоставено на законодателя (Решение № 7 от 2005 г. на Конституционния съд).

Следва да се има предвид и това, че оспорената законова разпоредба на чл. 96 ЗДБРБ за 2019 г. е с еднократно действие, чието съдържание се изчерпва в рамките на бюджетната година, като при това същата въвежда временно изключение от общото правило на чл. 11, ал. 1 ЗДФГУДПС само по отношение на приходите от концесии за един определен обект и то не изобщо, а само за първоначалното концесионно възнаграждение. Това изключение, продиктувано от съображения за законодателна целесъобразност при разпределение на постъпленията, отчетени по републиканския бюджет, не е изолирано в законодателството. В подобен смисъл е разпоредбата на чл. 155, ал. 2 от Закона за концесиите (обн., ДВ, бр. 96 от 1.12.2017 г.; последно изм., бр. 15 от 16.02.2018 г.), която предвижда възможност, когато това е предвидено със закон, част от паричните постъпления от концесионни възнаграждения за държавни концесии да се превеждат от съответното министерство по бюджетите на общините по местонахождение на обекта на концесията. Също така чл. 8, ал. 2 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол (обн., ДВ, бр. 28 от 19.03.2002 г.; последно доп., бр. 90 от 30.10.2018 г.) допуска паричните постъпления или част от паричните постъпления от приватизацията на обособени части от имуществото на еднолични търговски дружества с държавно участие в капитала, както и от приватизацията на обособени части от имуществото на търговски дружества, чийто капитал е собственост на други еднолични търговски дружества с държавно участие в капитала, вместо в централния бюджет,

откъдето да бъдат разпределени във фонда, да бъдат преведени по сметка на дружеството по решение на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол след съгласуване с органа, който упражнява правата на едноличен собственик на капитала, като останат собственост на дружеството. В посочените случаи със закон, който се явява специален, е установено изключение от общото правило за финансиране на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система, закрепено в чл. 11, ал. 1 от закона, уреждащ статуса и дейността на фонда. По този начин не се нарушава Основният закон, тъй като по вече изложените съображения преценката за размера на финансовите средства, необходими за обезпечаване на закрепените в чл. 51, ал. 1 от Конституцията социални права на гражданите, е в рамките на изключителната компетентност на законодателя.

Държавният фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система по своята правна същност не е осигурителен фонд (тези фондове са изчерпателно посочени в чл. 18 КСО), а съгласно чл. 1, ал. 3 ЗДФГУДПС е обособена част от бюджета на държавата и следователно определянето на обхвата на неговите приходиизточници на общо основание е въпрос на законодателна преценка по целесъобразност при избора на мерките за обезпечаване и подкрепа на пенсионната система и конкретно при предвиждане на размера на средствата за постигане на тази цел в рамките на държавния бюджет за съответната година.

По силата на същото правомощие, в изпълнение на което е създаден Държавният фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система и са определени неговите приходиизточници, Народното събрание може да предприема промени в тази нормативна уредба, като временно, частично или изобщо изключи определени източници на финансиране, замени ги с други или прибави нови към предвидените. Целта, с оглед на която е замислен фондът – гарантиране на устойчивост на пенсионната система – може да бъде постигната посредством гъвкави решения за осигуряване на неговата финансова обезпеченост. Това не означава, че чрез атакуваната разпоредба на чл. 96 ЗДБРБ за 2019 г., с която частично и временно се изключват като източник на финансиране на фонда приходите от първоначално концесионно възнаграждение по един конкретен договор за концесия, държавата се отказва или променя политиката си на гарантиране стабилността на пенсионната система.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че оспорената от президента разпоредба на чл. 96 ЗДБРБ за 2019 г. не противоречи на Конституцията.

Относно установяването противоконституционността на чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 ЗДСл в редакция след промените, осъществени с § 14, т. 1, 2 и т. 3, буква "а" ПЗР ЗДБРБ 2019, и § 15 ПЗР ЗДБРБ 2019:

Оспорените от президента и от омбудсмана разпоредби от ЗДСл предвиждат: забрана да бъде назначавано за държавен служител лице, което е упражнило правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б от Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г.; последно изм. и доп., бр. 12 от 8.02.2019 г.) (КСО), освен при условията на чл. 15, ал. 1, чл. 81в, ал. 6 и чл. 84а; възможност длъжност, определена за ключова в администрацията, да може да бъде изпълнявана за срок не по-дълъг от 6 месеца при условията на споделено изпълнение едновременно от държавен служител, който е заемал същата длъжност до прекратяване на служебното му правоотношение на основание чл. 103, ал. 1, т. 4 (поради несъвместимост по чл. 7, ал. 2, вкл. на основание т. 8 – упражнено право на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б КСО) или на основание чл. 106, ал. 1, т. 5 (при придобито право на пенсия за осигурителен стаж и възраст); прекратяване с едномесечно предизвестие от органа по назначаването на служебното правоотношение с държавен служител, упражнил правото си на посочените видове пенсия; задължение за държавните служители, назначени при влизане в сила на закона, да уведомят органа по назначаването за наличието на основание за недопустимост по чл. 7, ал. 2, т. 8 от закона в 7-дневен срок; прекратяване с едномесечно предизвестие от органа по назначаването на служебните правоотношения на държавните служители, назначени към датата на влизане в сила на закона, които са упражнили правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б КСО.

Според вносителите с оспорената разпоредба на чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл се въвежда ново основание за несъвместимост по отношение на държавните служители – упражнено право на пенсия.

Несъвместимостта представлява съвкупност от конституционно или законово определени забрани за съвместяване на определена публична длъжност с друга такава, както и с длъжности и дейности, свързани с частен интерес на заемащия публичната длъжност.

Преди да извърши преценка дали установената забрана за заемане на държавна служба противоречи на Основния закон, Конституционният съд намира за необходимо да подчертае, че оспорената норма не въвежда несъвместимост в посочения смисъл, т.е. забрана за едновременно заемане на длъжности или извършване на дейности паралелно с упражняването на държавна служба като гаранция за добросъвестно, независимо и безпристрастно осъществяване на властническите функции в обществен интерес. Упражненото право на пенсия не представлява такава несъвместимост, тъй като този факт по естеството си не може да изложи на риск интереса на обществото и държавата. Следва да се има предвид също така, че несъвместимостта изисква възможност за нейното прекратяване в определен срок чрез избор между несъвместимите позиции или дейности. Във връзка с това чл. 107, ал. 1, т. 7 ЗДСл предвижда като основание за прекратяване на служебното правоотношение наличие на несъвместимост

по чл. 7 ЗДСл към момента на назначаването, която не е отстранена към момента на прекратяването (т.е. основание за прекратяване няма да е налице, ако междуременно служителът е отстранил несъвместимостта), докато в случая разпоредбата на чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл въвежда изначална и непреодолима забрана, тъй като правото на пенсия вече е упражнено. По тези съображения въведеното ново основание представлява по правната си същност недопустимост, тъй като установява начална забрана за назначаване като държавни служители на лица, упражнили правото си на изрично посочените видове пенсии, при което систематичното му място би следвало да е в ал. 1 на чл. 7 ЗДСл. Съдът намира за необходимо да отбележи, че въпросът за систематичното място на оспорената забрана, разглеждан в контекста на значението, придадено ѝ от законодателя, не е само технически, а има и конституционноправна релевантност. Това е така, защото при преценката за съответствие на предвиденото ново основание за "несъвместимост" с Основния закон съдът следва да се ръководи от стандарта, установен в разпоредбата на чл. 116, ал. 1 от Конституцията. Според последната държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията, т.е. длъжни са да работят в обществен интерес, и следователно законодателят не може да въвежда по отношение на тях ограничения, надхвърлящи необходимото за обезпечаване на тази конституционна ценност. Както е посочено в мотивите на Решение № 7 от 2013 г. на Конституционния съд, "правната уредба на несъвместимостта има за цел да не допусне и да попречи на изпълнението на държавна служба или на друга дейност по начин, който би влязъл в противоречие или би поставил под съмнение изискванията за независимост и добросъвестност при осъществяване на пълномощия, на права и задължения". Със сигурност упражненото право на пенсия не съставлява пречка за изпълнение на държавната служба съобразно установените в чл. 18 ЗДСл принципи (законност, лоялност, отговорност, стабилитет, политическа неутралност и йерархична подчиненост), както и на предвидените в чл. 4 ЗДСл изисквания за законност, защита на правата и законните интереси на гражданите и политическа неутралност. На това основание съдът приема, че в случая законодателят е излязъл извън конституционната рамка по чл. 116, ал. 1 от Основния закон относно изискванията, които могат да бъдат установявани за държавните служители.

Несъвместимостите са съществени ограничения на правата на гражданите и поради това те трябва да бъдат установени със закон само по съображения, свързани със защита на друг конституционно значим интерес, какъвто в случая не е налице. Според мотивите към предложението за изменение на ЗДСл със ЗДБРБ за 2019 г. прекратяването на служебните правоотношения с лицата, упражнили правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 и 69б КСО, "ще даде възможност да се предложат свободни места на млади висококвалифицирани кадри, които да стартират кариерата си в

държавната служба и да намерят реализация в България", като същевременно това "ще доведе до повишаване на качеството на работа на държавната администрация и по-бързо и по-ефективно използване на новите технологии". Изложените съображения, довели до приемането на оспорената разпоредба, не само нямат ранг на конституционна ценност, обосноваваща ограничаването на основни права, но и поставят под съмнение професионалните качества на посочената категория държавни служители само поради това, че са упражнили едно свое конституционно признато право. Законодателят мотивира осъществената промяна в изискванията за заемане на държавна служба с хипотетичното и с нищо неоправдано очакване, че освободените места в държавната администрация ще се заемат от "млади висококвалифицирани кадри", като на практика "млади" кадри по смисъла на законовия текст са лицата, които не са упражнили правото си на пенсия, независимо от възрастта им. Като се имат предвид ниските възрастови прагове за придобиване на право на някои видове пенсии (чл. 69, ал. 4 КСО, чл. 69, ал. 7 КСО, чл. 69б, ал. 1, т. 1 КСО и др.), въведеното ново основание за "несъвместимост" може да има за резултат освобождаване на квалифицирани в съответната област кадри на по-ниска възраст и назначаване на тяхно място на по-възрастни лица без професионален опит, чието единствено "предимство" е, че не са упражнили правото си на пенсия. По този начин законодателят не само излиза извън конституционната рамка на държавната служба по чл. 116, ал. 1 от Конституцията, но и създава риск за пряко противоречие с посочената конституционна разпоредба, изискваща законовата уредба да обезпечава обществения интерес чрез създаване на гаранции за компетентно, отговорно и законосъобразно осъществяване на функциите на държавните служители.

Съдът намира за необходимо да подчертае, че засегнатите от закона граждани законосъобразно са придобили и добросъвестно са упражнили правото си на пенсия, като към този момент законът не им е забранявал на това основание да кандидатстват за държавна служба. Последващата забрана за това на практика ги принуждава да търпят негативни последици като резултат от законосъобразно и добросъвестно упражненото от тях право, с което се нарушава принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), изискващ приеманите от парламента закони да гарантират правната сигурност, предвидимост и стабилност, а това предполага трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения (Решение № 1 от 2005 г., Решение № 4 от 2014 г. на Конституционния съд). Тези характеристики на правовата държава в случая не са налице за гражданите, които законосъобразно и добросъвестно са упражнили правото си на пенсия при наличие на легитимно очакване, че това няма да е пречка да продължат да упражняват конституционното си право на труд. Съдът вече е имал случай да се произнесе, че "прекратяването по силата на закона на едно правно положение в полза на държавата и във

вреда на тези, с които тя е договаряла, противоречи на принципа на правовата държава, въздигнат от чл. 4, ал. 1 от Конституцията, и е посягателство върху основите на правния ред" (Решение № 7 от 2001 г. на Конституционния съд).

Оспорената разпоредба на чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл накърнява и конституционното право на труд, на трудово възнаграждение и на обществено осигуряване (чл. 48, ал. 1 и 5 и чл. 51, ал. 1 от Конституцията). Това е така, тъй като по отношение на лицата, упражнили правото си на пенсиониране за изчерпателно посочени видове пенсии по КСО (чл. 68, 68а, 69 и 69б), се въвежда забрана да бъдат назначавани за държавни служители, като по този начин те се лишават от достъп до държавна служба. Във връзка с това заслужава внимание, че правото на равен достъп до държавна служба е признато като общочовешко право в чл. 21 от Всеобщата декларация за правата на човека (приета и провъзгласена с резолюция 217 А (III) на Общото събрание на Организацията на обединените нации от 10.12.1948 г.), както и в чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права (обн., ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г., в сила от 23.03.1976 г.). На практика с въведеното по отношение на държавните служители ново основание за "несъвместимост" значително се стесняват дейностите, в които гражданите, упражнили правото си на посочените видове пенсии по КСО, могат да реализират правото си на труд, и в този смисъл се посяга и на признатата от чл. 48, ал. 3 от Основния закон свобода на избор на професия и място на работа. Същевременно се накърнява и правото на обществено осигуряване по чл. 51, ал. 1 от Конституцията. Това се отнася преди всичко за лицата, вече упражнили правото си на пенсия, които са поставени в положение да търпят неблагоприятни правни последици поради упражняване на едно свое конституционно признато и гарантирано право, чието последващо накърняване от държавата по принцип е недопустимо, освен по съображения за защитата на друг конституционноправно значим обществен или личен интерес (Решение № 12 от 1997 г. на Конституционния съд). Нарушава се правото на обществено осигуряване и на лицата, на които предстои да упражнят правото си на пенсия, тъй като по същество законодателят установява ограничение, демотивиращо гражданите да упражнят това си право, защото в резултат не биха могли свободно да упражнят правото си на труд. Конституционният съд вече е имал повод да се произнесе, че Конституцията отделно и самостоятелно гарантира и защитава както правото на труд, така и правото на обществено осигуряване, при което упражняването на всяко от тях не е обусловено от упражняването или неупражняването на другото (Решение № 12 от 1997 г. на Конституционния съд).

Последователна е практиката на съда, че ограничаването на основните права е допустимо и възможно само в случай, когато това се налага, за да бъдат съхранени висши конституционни ценности, т.е. опазване основите

на конституционния ред, включващи държавния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление и др., както и при необходимост да се предотврати засягането на други общественозначими интереси, като отбраната и сигурността на страната и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Задължително е обаче, съобразно принципа на пропорционалност, това ограничение да е съразмерно на преследваната цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане (Решение № 12 от 1997 г., Решение № 14 от 2014 г. на Конституционния съд). В конкретния случай посочената по-горе цел на оспорения закон, предвидена да се постигне с въведената "несъвместимост" – да бъдат освободени работни места за млади и висококвалифицирани кадри – е неподходяща и несъразмерна мярка, която не е в състояние да оправдае засягането на основни конституционни права на гражданите, каквито са правото на труд и правото на обществено осигуряване.

С оспорената разпоредба на чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл е нарушен и принципът на равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), тъй като се допуска различно третиране само на държавните служители, упражнили правото си на изрично посочените видове пенсия по КСО. Същевременно се предвиждат неблагоприятни последици, свързани с невъзможността да се заема държавна служба, не за всички, упражнили правото си на пенсия лица, а само за тези по чл. 68, 68а, 69 или 69б от Кодекса за социално осигуряване, като в приложното поле на въведеното ново основание за "несъвместимост" не са включени лицата, упражнили право на пенсия по чл. 69а, 69в и 69г КСО (балерини, учители и магистрати). Така законодателят е нарушил равенството на гражданите пред закона, като е допуснал ограничаване на права въз основа на обществено положение. Във връзка с това следва да се отбележи, че чл. 2, т. 2 от Международния пакт за икономически, социални и културни права (обн., ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г., в сила от 23.03.1976 г.) задължава държавите, които са страни по пакта, да осигурят упражняването на провъзгласените в него права (включително правото на труд и правото на обществено осигуряване) без каквато и да е дискриминация, а в случая е допусната именно такава. Както е посочено в Решение № 10 от 1992 г. на Конституционния съд, равенството на всички граждани пред закона е основен принцип на всяко демократично общество, който се изразява не само в равнопоставеността на гражданите пред закона, но и в задължението за еднаквото им третиране от държавната власт. В правовата държава законодателят е длъжен да урежда сходните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен начин. Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото (Решение № 3 от 2013 г., Решение № 12 от 2018 г. на Конституционния съд). В случая този принцип е нарушен с въведеното ново основание за

"несъвместимост" за заемане на държавна служба по отношение на лицата, упражнили правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 и 69б КСО, поради което атакуваната разпоредба е противоконституционна и на това основание.

Оспорените от президента изменения в чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 ЗДСл са логически свързани с разпоредбата на чл. 7, ал. 2, т. 8 от закона и представляват по същество нейни производни, тъй като уреждат последиците ѝ чрез прекратяване на служебни правоотношения поради установеното ново основание за "несъвместимост". В този смисъл тяхната противоконституционност следва не на собствено основание, а като резултат от установеното несъответствие на обуславящата ги норма с Основния закон.

По отношение на разпоредбата на § 15 ПЗР ЗДБРБ 2019, която по императивен начин предписва прекратяване на служебните правоотношения с държавни служители, упражнили правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б КСО при влизане в сила на закона, Конституционният съд намира, че са относими всички съображения за противоконституционност, изложени по-горе, относно разпоредбата на чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл. Обсъжданата тук разпоредба се явява нейна последица, уреждайки значението на въведеното ново основание за "несъвместимост" за заварените служебни правоотношения с посочената категория граждани. Следва да се посочи обаче, че тази разпоредба още по-интензивно накърнява правната сигурност, стабилност и предвидимост като основополагащи характеристики на правовата държава, тъй като предвижда задължително, без оглед на конкретна преценка, и на практика незабавно прекратяване на вече възникналите служебни правоотношения с упражнилите правото си на пенсия лица. Към момента на тяхното назначаване законът не е предвиждал несъвместимост между положението на държавен служител и упражненото право на пенсия, поради което тези граждани са могли да имат легитимното очакване, че и занапред ще могат да заемат длъжността при условията, на които са назначени. Като е придал обратно действие на закона, въвеждащ ново основание за "несъвместимост" (при това произтичащо от упражнено конституционно право) по отношение на заварени правоотношения по ЗДСл, законодателят е допуснал конституционно нетърпимо нарушаване на принципа на правовата държава, който не позволява засягане на вече придобити права, гарантирани от Конституцията. Във връзка с това съдът вече е имал случай да се произнесе, че когато с придаване на обратно действие на закона се предвиждат неблагоприятни последици за носителя на вече придобитото право, се нарушава правната сигурност и предвидимост като задължителни елементи от съдържанието на правовата държава, гарантиращи правата на личността и свободното развитие на човека (Решение № 12 от 2010 г. на Конституционния съд).

Съдът установява противоречие на оспорената норма с Основния закон и на още едно основание, а именно поради нарушение на чл. 116, ал.

2 от Конституцията, който възлага на Народното събрание да определи "условията за прекратяване на служебните правоотношения". Вместо това с оспорената разпоредба законодателят е иззел функциите на компетентните да прекратят служебните правоотношения административни органи, тъй като в случая на тях е възложено единствено формалното издаване на акта за освобождаване с едномесечно предизвестие, без да могат да извършват каквато и да е преценка на материалните предпоставки за това. Едновременно е накърнен и принципът на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), който не позволява както на изпълнителната власт да законодателства, така и на законодателната власт да взема управленски решения извън конституционните си правомощия (Решение № 5 от 2003 г. на Конституционния съд). Съдът намира за необходимо да отбележи, че и преди влизане в сила на оспорената разпоредба законът урежда като основание за прекратяване на служебното правоотношение упражненото право на пенсия за осигурителен стаж и възраст (чл. 106, ал. 1, т. 5 и 6 ЗДСл), но на общо основание преценката е предоставена на органа по назначаването, който съобразява дали освобождаването на такива служители е в интерес на държавната служба за всеки конкретен случай. С разпоредбата на § 15 ПЗР ЗДБРБ 2019 г. законодателят е отстъпил от принципа, че на посочените в чл. 106, ал. 1 ЗДСл основания (вкл. упражнено право на пенсия) прекратяването на служебното правоотношение е дискреционна власт на органа по назначаването. По силата на оспорената норма той е обвързан и задължен да издаде властнически акт, обективиращ не неговата воля, а тази на законодателя, което е извън конституционната компетентност на същия.

Предвид изложеното, Конституционният съд намира, че оспорените разпоредби на чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 ЗДСл в редакцията им след промените, осъществени с § 14, т. 1, 2 и т. 3, буква "а" ПЗР ЗДБРБ 2019, и разпоредбата на § 15 ПЗР ЗДБРБ 2019 противоречат на Конституцията, като накърняват нейни основни принципи и ценности.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на президента за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 96 от Закона за държавния бюджет на Република България (обн., ДВ, бр. 103 от 13.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.).

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 от Закона за държавния служител (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г.; последно изм. и доп., бр. 103 от 13.12.2018 г.) в редакция след промените, осъществени с § 14, т. 1, 2 и т. 3, буква "а" от

Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (обн., ДВ, бр. 103 от 13.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.), и разпоредбата на § 15 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г., запазващ този си характер към ЗДБРБ за 2019 г. (относим към Закона за държавния служител).

РЕШЕНИЕ № 4 от 9 април 2019 г. по к. д. № 15/2018 г.⁴

Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствие с международни договори на:

- параграф 39, т. 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.) (ЗИДЗКПО) относно изменението в чл. 22 от Закона за местните данъци и такси като противоречащ на чл. 60, ал. 1 от Конституцията;*
- параграф 50, т. 3, буква "а" ЗИДЗКПО относно вторите изречения на създадените нови ал. 4 и 5 в чл. 9 от Закона за митниците като противоречащ на чл. 116, ал. 1, чл. 56, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията и несъответен на чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека и на чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.*

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 9 април 2019 г. конституционно дело № 15/2018 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4, предложение второ от Конституцията във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 27.11.2018 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствие с международни договори на следните законови разпоредби:

1. параграф 39, т. 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.) (ЗИДЗКПО) относно изменението в чл. 22 от Закона за местните данъци и такси (обн., ДВ, бр. 117 от 10.12.1997 г.; посл. изм., бр. 24 от 22.03.2019 г.) като противоречащ на чл. 60, ал. 1 от Конституцията;

⁴ Обн., ДВ, бр. 32 от 16.04.2019 г.

2. параграф 50, т. 3, буква "а" ЗИДЗКПО относно вторите изречения на създадените нови ал. 4 и 5 в чл. 9 от Закона за митниците (обн., ДВ, бр. 15 от 6.02.1998 г.; посл. изм. и доп., бр. 17 от 26.02.2019 г.) като противоречащ на чл. 116, ал. 1, чл. 56, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията и несъответен на чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека и на чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

Като отчита, че атакуваните от президента разпоредби на ЗИДЗКПО, с които се правят промени в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) и в Закона за митниците (ЗМ), са влезли в сила, Конституционният съд приема, че предмет на производството пред него са чл. 22 ЗМДТ и чл. 9, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение второ ЗМ.

С определение от 24.01.2019 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституиран като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, Върховния административен съд, главния прокурор, омбудсмана, Висшия адвокатски съвет. Писмени становища са представили министърът на финансите, главният прокурор, омбудсманът и Висшият адвокатски съвет.

Отправена е покана да предложат писмени становища като заинтересувани от предмета на делото следните организации: Националният синдикат на административните служители, Националният синдикат на държавните служители в митническата администрация, Професионалното обединение на държавните служители, Федерацията на независимите синдикати от държавното управление и организации, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека, Националното сдружение на общините в Република България, Съюза на юристите в България, Фондация "Български адвокати за правата на човека", Българската асоциация по международно право и Българската асоциация за европейско право. Писмени становища са представили Професионалното обединение на държавните служители, Националният синдикат на държавните служители в митническата администрация, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация по международно право.

Поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са: проф. д-р Христина Балабанова, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Емил Мингов, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Сашо Пенев, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Красимира Средкова, доц. д-р Евелина Димитрова и доц. д-р Юрий Кучев. Писмено правно мнение са представили проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Христина Балабанова и доц. д-р Евелина Димитрова.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

1. По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 22 от Закона за местните данъци и такси:

Разпоредбата на чл. 22 ЗМДТ е изменена с § 39, т. 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане. Новата разпоредба на чл. 22 ЗМДТ влиза в сила от 1.01.2019 г. и гласи:

"Чл. 22. Общинският съвет определя с наредбата по чл. 1, ал. 2 размера на данъка:

1. за недвижимите имоти, с изключение на недвижимите имоти по т. 2, в граници от 0,1 до 4,5 на хиляда върху данъчната оценка на недвижимия имот;

2. за жилищни имоти, разположени на територията на населено място или селищно образувание, включени в Списъка на курортите в Република България и определяне на техните граници, приет с Решение на Министерския съвет № 153 от 24 февруари 2012 г., които за съответната година не са основно жилище на данъчно задълженото лице, не са отдадени под наем и не са регистрирани като места за настаняване по смисъла на Закона за туризма, в граници, както следва:

а) от 5 до 7 на хиляда върху данъчната оценка на недвижимия имот – за имотите, разположени в балнеолечебни, климатични планински и климатични морски курорти от национално значение, включени в списъка по т. 2;

б) от 4,5 до 6 на хиляда върху данъчната оценка на недвижимия имот – за имотите, включени в списъка по т. 2, извън тези по буква "а".

От изпратилите становища и правни мнения по делото единствено министърът на финансите намира искането за неоснователно. В становищата на омбудсмана и на Висшия адвокатски съвет, както и на Професионалното обединение на държавните служители и на Съюза на юристите в България, и в правните мнения на проф. В. Мръчков, проф. Хр. Балабанова и доц. Е. Димитрова със съответните аргументи се подкрепят и допълват доводите в искането на президента за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 22 ЗМДТ.

Предметът на делото в тази му част е пряко свързан с въпросите за изключителната компетентност на Народното събрание и за правната природа и функцията на данъците. Данъците са основен инструмент за обезпечаването с финансови средства на основните функции на държавата. В практиката на Конституционния съд по отношение на основните характеристики на данъка се подчертава: "Данъкът е задължително плащане, определено едностранно от държавата съобразно доходите и имуществата на облагаемите лица. То изхожда от публичноправното съществуване на държавата и е задължително фиксирано публичноправно плащане. Чрез него държавата и общините обременяват лицата за посрещане на своите финансови цели в съответните държавни и общински

бюджети по начин, който те едностранно определят съгласно Конституцията." (Решение № 8 от 1997 г. по к.д. № 3/1997 г.).

Сред конституционните принципи, с които трябва да са съобразени законовите разпоредби относно данъците, основно място има принципът за законоустановеност на данъците, според който единствено Народното събрание установява данъците и определя размера на държавните данъци. Властта за налагане на данъци е присъща на държавното управление. В системата на демократичното управление утвърден конституционен принцип, възприет и от българската Конституция, е тази власт да се осъществява от законодателния орган като най-непосредствен изразител на волята на титуляря на държавната власт.

Парламентът има демократична легитимност от най-висока степен. Право на гражданите е "сами или чрез своите представители да установят необходимостта от обществен данък, да го съгласуват свободно, да следят за неговото прилагане и да определят неговия размер, разпределение, изплащане и времетраене" (чл. 14 от Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г.). Това разбиране може да бъде открито още в английския Бил за правата от 1689 г. ("няма данъци без съгласие"). На този принцип съответства изискването правомощията на изпълнителната власт в данъчната материя и задълженията на данъкоплатците да бъдат уредени в закон – т.е. в акт, приет от органа с най-висока демократична легитимност, в който гражданите са най-непосредствено представени.

Тази легитимност на данъчното облагане понякога се нарушава чрез уреждане на основанията или размера на данъците не със закон, а с акт на изпълнителната власт. Навлизането на изпълнителната власт в полето на компетентност, резервирано за законодателя в материята на данъците, обичайно се оправдава с необходимост от гъвкавост на данъчната политика. Не е изключен известен компромис с утвърдената доктрина за законодателно определяне на данъците, като при изключителни обстоятелства изменения в уредбата на данъците се осъществяват от изпълнителната власт при условие за последващо утвърждаване от законодателното учреждение. Българската Конституция от 1991 г. обаче не познава института на делегирано законодателство и не допуска възложения с Основния закон прерогатив на парламента да установява данъците да се предоставя на правителството.

Конституционната рамка на властта на законодателното учреждение в материята на данъчното облагане у нас е принципно установена с разпоредбите на чл. 84, т. 3 и чл. 60 от Основния закон: чл. 84, т. 3 закрепва разбирането, че само представителите на суверена могат да установяват данъци за гражданите в политическата общност (и така изразява максимата "няма данъци без съгласие"), а ал. 1 на чл. 60 въвежда стандартите за тяхното определяне: съобразно доходите и имуществото на гражданите. Съвместният прочит на този нормен комплекс налага разбирането, че

установяването на каквито и да било данъчни задължения е възможно само със закон – но не например и с акт на Министерския съвет.

Конституционният съд поддържа последователно в своята практика, че като публичноправно вземане на държавата или общината данъците се установяват едностранно от държавата и само със закон, което гарантира правата на данькоплатците (Решение № 3 от 1996 г. по к.д. № 2/1996 г.). Народното събрание не може да делегира това свое изключително правомощие на изпълнителната власт (пост. практика на КС: Решение № 3 от 1996 г. по к.д. № 2/1996 г.; Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г.; Решение № 6 от 1998 г. по к.д. № 4/1998 г.; Решение № 8 от 2002 г. по к.д. № 7/2002 г.).

Данъците са предназначени за осигуряване на финансови средства за изпълнението на публичните функции на държавата и техен белег е едностранното властническо установяване. Принципно ограничение на публичната власт е конституционното изискване всички граждани да бъдат третирани от закона по еднакъв начин, включително и в материята на данъчното облагане. В защита на конституционните права на гражданите чл. 60 от Конституцията закрепва изискването за съобразеност на данъците с техните доходи и имуществото. По отношение специално на местните данъци чл. 141, ал. 3 от Конституцията предвижда правомощие за определяне на размера на местните данъци не от Народното събрание, а от общинския съвет, но при условия, по ред и в граници, определени само от Народното събрание със закон. Действащата редакция на чл. 141, ал. 3 е резултат от изменението на Конституцията от 2007 г. (ДВ, бр. 12 от 2007 г.). Въведената по този начин финансова децентрализация внася нюанс в правното регулиране на обществените отношения, свързани с общинските публични финанси, по отношение на размера на местните данъци, но не променя конституционното изискване за законоустановеност на данъците във всичките им елементи: данъчен обект, данъчна основа, данъчна единица, данъчна ставка и др.

В отклонение от тези основни положения, изяснени последователно в практиката на Конституционния съд, оспорената законова разпоредба въвежда по-високи данъчни ставки за жилищни имоти, разположени на територията на населено място или селищно образувание, включени в Решение № 153 на Министерския съвет от 24.02.2012 г. за обявяване Списък на курортите в Република България и определяне на техните граници. Така се осъществява нарушаваща Конституцията делегация на изключителни правомощия на Народното събрание (Решение № 5 от 2012 г. по к.д. № 13/2011 г.). Изключителната компетентност на НС да установява данъци във всичките им елементи относно недвижимите имоти на гражданите се оказва поделена между парламент и правителство, което е конституционно недопустимо. Без законово посочени критерии правителството се овластява със свой акт за определяне на курортите от национално и местно значение

косвено да предопределя размера на данъка върху недвижими имоти на територията на такива курорти.

В списъка, приеман с решение на Министерския съвет, могат да бъдат включени или изключени едни или други курорти по неясни и евентуално субективни, във всички случаи трудно предвидими, критерии. Така смисълът и действието на закона се поставят в зависимост от подзаконов акт, чието естество позволява бързо и/или лесно изменение, което води до конституционно недопустима правна несигурност. Такава възможност на Министерския съвет да предопределя размера на данъка противоречи на конституционния принцип за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията).

Изложеното дава основание на съда да приеме, че оспорената разпоредба на чл. 22 ЗМДТ противоречи на чл. 8, чл. 60, ал. 1, чл. 84, т. 3 и чл. 141 от Конституцията.

По отношение на второто посочено от президента на Република България основание за установяване на противоконституционност на разглежданата разпоредба трябва изначално да се вземе предвид конституционното разграничение между "имуществени" и "подоходни" данъци. Отделното посочване в чл. 60, ал. 1 от Конституцията на "доходи" и "имущество" изисква ясно и принципно разграничаване между двете категории данъци ("подоходни" и "имуществени"). В практиката си Конституционният съд приема за недопустимо елементите, които определят размера на данъците от едната категория, да се използват при определяне на размера на другата категория данъци (Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г.; Решение № 8 от 2002 г. по к.д. № 7/2002 г.; Решение № 5 от 2012 г. по к.д. № 13/2011 г.; Решение № 11 от 2013 г. по к.д. № 20/2013 г.).

Разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията налага за цялата нормативна уредба на данъчното облагане изискване за съответствие на данъчната тежест с доходите и имуществото на гражданите. Категориите и видовете данъци може да се определят само въз основа на два критерия: според имуществото на данъчно задължените субекти или според техните доходи.

Основен компонент на данъка с най-съществено значение за неговия размер е данъчната ставка. Разграничаването на данъците като подоходни или имуществени зависи от обекта на облагане. Когато обект на данъчно облагане е получен или начислен в полза на данъчно задълженото лице доход, данъкът е от категория "подоходен". С такъв се облагат доходите от използването на недвижим имот. Когато обект на данъчно облагане са самите движими вещи или недвижими имоти, данъкът се категоризира като "имуществен". С такъв данък се облага стойността на имота, независимо за какви нужди се използва той (Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г., Решение № 11 от 2013 г. по к.д. № 20/2013 г.). Същото разбиране е отразено и в чл. 13 ЗМДТ, съгласно който данъкът се заплаща, независимо дали

недвижимият имот се използва, или не. Според чл. 19 ЗМДТ данъчната ставка зависи единствено от данъчната оценка на имота. Определянето на размера на данъка в зависимост от други критерии (при това произтичащи не от закона, а от акт на Министерския съвет) противоречи на конституционния императив данъчният закон да съдържа точна и ясна уредба на всички елементи, характеризиращи данъчното задължение. Поради това предвидената в атакуваната нова редакция на чл. 22 ЗМДТ различна данъчна ставка според функционалната употреба на жилищния имот противоречи на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, която изисква не само разграничаване между приходните и имуществените данъци, но и недопускане на пренасянето към едната категория данъци на елементи, присъщи на другата. Конституционният съд не намира основание да отстъпи от последователната си практика, според която размерът на данъка върху недвижими имоти "се обуславя от стойността на обекта, която не се влияе от това, за какви нужди се използва", а "начинът на използване не е елемент от стойността" (Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г.).

Новата редакция на разпоредбата на чл. 22 ЗМДТ предвижда прилагане на по-високи ставки, когато за съответната година имотите не са основно жилище на данъчно задълженото лице, не са отдадени под наем и не са регистрирани като места за настаняване по смисъла на Закона за туризма. С това размерът на данъка се поставя в зависимост от елементи, неприсъщи на имуществения данък. Смесването на елементите на данъка върху недвижими имоти като имуществен данък с елементите на приходните данъци може да бъде ясно установено и от мотивите, с които народни представители внасят между първото и второто гласуване промени в чл. 22 ЗМДТ (чрез допълнения в Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане). Водещото съображение на вносителите е, че с предвидената диференцирана ставка се ликвидира съществуваща неравнопоставеност, тъй като собствениците, които отдават под наем имоти в курорти, освен данък върху недвижимите имоти плащат и туристически данък/патентен данък или респ. подоходен данък по Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ) за доходите от наем. Подобно съображение може да бъде отнесено към определянето на данъчни облекчения или към подоходен данък, но не и към определянето на размера на имуществен данък.

Въпреки заявления стремеж за постигане на равнопоставеност между две категории данъчни субекти – лицата, които отдават имот под наем, и тези, които не отдават имот под наем, оспорената разпоредба на чл. 22 ЗМДТ води до несправедлив резултат в противоречие с духа и буквата и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Лицата, които не получават доходи от наем, ще дължат данък за имота си в по-висок размер от лицата, които получават доходи от своя имот. Не може да се приеме тезата на министъра на финансите в писменото му становище по делото, че изменението в закона е

насочено към "справедливо облагане", тъй като данък по ЗДДФЛ и патентен данък се дължат в резултат на избора на собствениците на тези имоти относно ползването им и на получения доход. Регистрацията на имотите по чл. 61, ал. 2 от Закона за туризма (ЗТ) се прави от лица, които извършват туристическа дейност (по чл. 3 ЗТ), т.е. имотът се използва за туроператорска и друга предвидена дейност, респ. самите имоти в обхвата на чл. 3, ал. 3 ЗМДТ са туристически обекти, поради което по ЗМДТ, раздел VI, собственикът им (но не и самият имот – арг. от чл. 61з ЗМДТ) се облага с патентен данък (и именно "за доходите си"). В приложение № 4 към закона изрично е посочено кои дейности подлежат на облагане с такъв данък и в какви размери. Доходите на лицата от имотите, отдавани под наем, от своя страна, се облагат по реда на ЗДДФЛ, при което несъмнено се облага именно доходът, а не имотът (като имущество). И в двата случая определяща е волята на собственика на имота да потърси доход от него, което, от своя страна, предопределя и вида подоходен данък, който се дължи.

Поради това няма конституционно основание идеята на законодателя за "равнопоставеност" на двата вида собственици, разграничени според това как използват имота си (за доход или не). Начинът на използване на имота не е елемент от неговата стойност (Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г.), от която зависи облагането му с имуществен данък. Правото на собственост върху жилищен имот има един и същи обем както когато имотът се използва за жилищни нужди, така и когато се използва за осигуряване на доход. Респективно използването на имота като източник на доход поставя дохода, но не и самият имот, в режим на облагане с друг, "подоходен" данък. Това, че данъчно задълженото лице е едно и също, по никакъв начин не може да доведе до смесването на функциите на двата вида данъчно облагане. Не е годна да промени изложеното принципно разбиране евентуалната воля на законодателя да стимулира "използването на имотите в курортите с курортни цели" (респ. и за получаване на доход), за "въвеждане на ефективен механизъм за борба с незаконосъобразното отдаване на жилища под наем в курортите и избягване на плащането на дължимия данък" (според мотивите на вносителите) или за "стесняване на сектора на сивата икономика" (според министъра на финансите), като с фактически по-висок имуществен данък собствениците се насърчат да потърсят по-ниско облагане (с подоходен данък върху дохода от имота). Вярно е обратното: именно това довежда до неравно третиране на собствениците по отношение на дължимия от тях имуществен данък върху имота, като поставя размера на данъка в зависимост от употребата на имота.

Изложеното дава основание на съда да приеме по отношение на второто посочено от президента на Република България основание за установяване на противоконституционност, че оспорената разпоредба на чл. 22 ЗМДТ противоречи на чл. 6, ал. 2 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

2. По искането за установяване на противоконституционност на чл. 9, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение второ от Закона за митниците и за произнасяне по съответствието с чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека от 10.12.1948 г. и с чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон, приет от НС на 31.07.1992 г., – обн., ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г., в сила от 7.09.1992 г.):

Разпоредбите на чл. 9 ЗМ са изменени с § 50, т. 3, буква "а" на Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.). Новите разпоредби влизат в сила от 7 януари 2019 г. и гласят:

Член 9, ал. 4: "Териториалните дирекции се ръководят и представляват от директор, който се назначава от директора на Агенция "Митници" съгласувано с министъра на финансите, без да се прилага чл. 10, ал. 12. Правоотношенията с директорите на териториалните дирекции могат да бъдат прекратени без предизвестие от директора на Агенция "Митници" по негова преценка съгласувано с министъра на финансите."

Член 9, ал. 5: "Главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация в Централното митническо управление се назначават от директора на Агенция "Митници" съгласувано с министъра на финансите, без да се прилага чл. 10, ал. 12. Правоотношенията с главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация в Централното митническо управление могат да бъдат прекратени без предизвестие от директора на Агенция "Митници" по негова преценка съгласувано с министъра на финансите."

От изпратилите становища и правни мнения по делото единствено министърът на финансите намира искането в тази му част за неоснователно.

В становището на главния прокурор се поддържа частична основателност на искането, а в становищата на Професионалното обединение на държавните служители, Националния синдикат на държавните служители в митническата администрация и Съюза на юристите в България, както и в правните мнения на проф. В. Мръчков и проф. Хр. Балабанова със съответните аргументи се подкрепят и допълват доводите в искането на президента за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 9, ал. 4, изр. второ и ал. 5, изр. второ от Закона за митниците.

Предметът на делото в тази му част се отнася пряко до въпроса за конституционните основи на държавната служба. Разпоредбата на чл. 116, ал. 1, изречение първо от Конституцията възлага на държавните служители ролята на изпълнители на волята и интересите на нацията. При осъществяване на своята служба те се ръководят единствено от закона и са длъжни да бъдат политически неутрални съгласно второто изречение на ал. 1 на чл. 116.

Разпоредбите на чл. 105, 106 и 116 от Конституцията, систематично разположени в глава пета "Министерски съвет", разгледани в единство, дават израз на разбирането, че Министерският съвет (правителството) и министрите като най-висши органи на изпълнителната власт реализират конституционните си функции и правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление ведно с държавната администрация.

Държавната администрация обаче осигурява изпълнението на политическите решения по държавното управление като устойчив, неполитически и експертен компонент от механизма на държавната власт (Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г.). Конституционната основа на държавната служба предполага стабилитет на служебното правоотношение, без който държавният служител не би могъл да остане верен на волята и интересите на нацията и политически неутрален и да се ръководи единствено от предписанията на закона. В подкрепа на подобен извод в практиката на Конституционния съд се посочва: "Няма съмнение, че по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията държавните служители са замислени като траен, независим от политическите промени гръбнак на държавната власт, а тази функция изисква стабилитет на служебното им положение. ...Без служебен стабилитет не може да се постигне професионална квалификация на държавните служители, обезпечаваща надлежно изпълнение на възложените им функции." (Решение № 11 от 1998 г. по к.д. № 10/1998 г.).

Конституцията предвижда изрично в чл. 116, ал. 2, че правният режим на държавната служба се урежда със закон. На конституционно равнище се уреждат елементите и обхватът на основните функции на държавата, които подлежат на последващо детайлизиране със закон (Решение № 12 от 2018 г. по к.д. № 1/2018 г.). От законодателя се очаква да създаде благоприятна нормативна среда, която да направи възможно професионалното, добросъвестно, безпристрастно и политически неутрално изпълнение на службата в духа на конституционната повеля на чл. 116, ал. 1.

Като израз на това разбиране в чл. 18 от Закона за държавния служител (ЗДСл) сред ръководните начала на правния режим на държавната служба съществено място има принципът за стабилитет. Той гарантира осъществяването на държавната служба по предписания от Конституцията начин: съобразно волята и интересите на нацията и при съблюдаване единствено на закона. Чрез този принцип се осигурява компетентно, отговорно и неподвластно на политически промени изпълнение на служебните задължения. В допълнение чл. 19 ЗДСл определя, че държавата създава необходимите условия за изпълнението на задълженията на държавния служител, като го защитава при законосъобразното изпълнение на служебните задължения.

Служебното правоотношение е подчинено на принципа на стабилитет неизменно от момента на неговото възникване, евентуално изменение, до неговото прекратяване. Проявление на принципа на стабилитет е и глава шеста на ЗДСл "Прекратяване на служебното правоотношение". Изчерпателно изброените в чл. 103 ЗДСл основания за освобождаване от длъжност са свързани със: физическа невъзможност за изпълнение на службата (т. 3); проявена воля от страните по служебното правоотношение за неговото прекратяване (т. 1); обстоятелства, които внасят дисбаланс в заложената схема на разделение на властите, респ. преграждат обективното, безпристрастното и законосъобразното изпълнение на държавната служба в обществен интерес (т. 4); съображения от морален характер, произтичащи от осъждане на държавния служител на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер (т. 5) и пр. Преценката на тези основания зависи само от обективни факти или изразена воля на държавния служител.

Едностранично прекратяване на служебното правоотношение без предизвестие от органа по назначаване е предназначено да санкционира неправомерно поведение на държавния служител. То е допустимо само на основания, изчерпателно изброени в чл. 107 ЗДСл. Никъде сред тях не присъства прекратяване на служебното правоотношение без предизвестие по свободна преценка на органа по назначаване – и така се изпълнява конституционното изискване за политически неутралитет на държавните служители. Те не заемат длъжност въз основа на политическо доверие, поради което не е допустимо да бъдат освобождавани от длъжност по целесъобразност – а без служебен стабилитет не може да се постигне професионална квалификация на държавните служители, обезпечаваща надлежно изпълнение на възложените им функции (Решение № 11 от 1998 г. по к.д. № 10/1998 г.).

По отношение на правното положение на държавния служител Законът за държавния служител и Законът за митниците се съотнасят като общ към специален закон. Успоредно със стремежа да кодифицира уредбата, чл. 1 ЗДСл допуска със специални закони да се предвидят отклонения от общия режим. Конституционните основи на държавната служба обаче не може да се накърняват.

Законът за митниците е специален закон, който урежда структурата, функциите, задачите и дейността на митническата администрация. Законодателят е свободен да въвежда в него отклоняващи се от общия ред условия за заемане и освобождаване от длъжност на държавните служители, които са част от митническата администрация. Всеки нюанс в техния правен статус (в частност на директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация на Централното митническо управление) трябва да държи сметка за мястото им в йерархията на държавната служба,

за естеството и спецификата на възложените им функции и за тяхната значимост за нормалното функциониране на държавното управление.

Посочените директори в системата на митническата администрация несъмнено са държавни служители, при това висши държавни служители (по смисъла на чл. 5, ал. 1 и 2 ЗДСл и чл. 13, ал. 3 от Закона за администрацията) и са подчинени на принципите на държавната служба. По Конституция държавната служба трябва да бъде устойчив стълб на държавното управление. В отклонение от повелата за стабилитет, разпоредбите на чл. 9, ал. 4, изр. 2 и на ал. 5, изр. 2 ЗМ поставят засегнатата категория държавни служители в уязвимо положение, зависимо изцяло от преценката на директора на Агенция "Митници". Налице е пробив в конституционното ядро на държавната служба, който не намира опора в особеностите на службата на директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация на Централното митническо управление.

Предвидената в оспорената уредба процедура за освобождаване от длъжност открива широк хоризонт за субективизъм и произвол и създава реални предпоставки при осъществяването на техните функции посочените висши държавни служители да работят под влияния и въздействия, които могат да са и много различни от волята и интересите на нацията. Поради това възприетото в атакуваните разпоредби разрешение се явява отрицание на конституционната основа на държавната служба по чл. 116 от Конституцията.

Вярно е, че стабилитетът на държавната служба няма абсолютен характер. Държавната служба е строго йерархична структура, с присъщата ѝ субординация, отчетност и контрол. Държавните служители не са свободни от управленски указания, а са подчинени и на принципа на йерархичната подчиненост (чл. 18 ЗДСл). Отговорност на законодателя е да регулира държавната служба така, че да уравни стабилитета и йерархичната подчиненост на държавната служба. В конкретния случай обаче дължимият баланс не е постигнат, тъй като предвиденият в чл. 9, ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 ЗМ ред за освобождаване от длъжност – единствено по преценка на директора на Агенция "Митници" (съгласувана с министъра на финансите), която не почива на ясни и обективни критерии – накланя везните в полза на йерархичната зависимост и отдалечава държавната служба от конституционните изисквания по чл. 116, ал. 1. Не е изпълнен следователно конституционният императив за балансирана преценка на конкуриращи се ценности като градивен компонент на принципа за правова държава.

Изложеното дотук не отрича оперативната самостоятелност. Всяка дискреционна преценка обаче трябва да остава в предвидените от Конституцията граници. Неслучайно чл. 116, ал. 2 от Конституцията възлага на законодателя да предвиди предпоставките и основанията за прекратяване

на служебните правоотношения. Атакуваните разпоредби в чл. 9 ЗМ обаче посочват само компетентните държавни органи (директорът на Агенция "Митници" съгласувано с министъра на финансите), които освобождават от длъжност посочените висши държавни служители не само по своя преценка (и дори без изискване за мотивиране на акта), но и без предизвестие.

Съществен конституционен недостатък на оспорената уредба е, че не задава нормативно изискванията, които да съобразява органът по назначаване, за да не прерасне преценката му в произвол. Произволът представлява нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.). Освобождаването от длъжност поради политически съображения например е допустимо единствено за лица, органи на управление или заемащи длъжности въз основа на лично политическо доверие и освободени от изискването за политически неутралитет (Решение № 11 от 1998 г. по к.д. № 10/1998 г.). Тази възможност е напълно неотнормирана към лицата, заемащи длъжностите, посочени в чл. 22 ЗМ. Вярно е обратното: към такива длъжности в пълна степен е приложимо изискването за неутралитет и професионализъм, още повече като се отчете, че системата на митниците в държава – членка на ЕС, има съществени функции по охраняване на бюджета на ЕС и митническия съюз (изключителна компетентност на ЕС).

Изложеното дава основание на съда да приеме, че разпоредбите на ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 на чл. 9 ЗМ следва да бъдат обявени за противоречащи на чл. 116 от Конституцията.

Оспорените разпоредби препятстват и пълноценната реализация на правото на съдебна защита. Универсалното право на защита по чл. 56 от Конституцията е конкретизирано в чл. 120, ал. 2 като обща норма за обжалваемост пред съд на всички административни актове. Съдебният контрол над административните актове е конститутивен елемент на правовата държава. Възникнал исторически като израз на идеята за разделение и балансиране на властите, той е израз и на подчинението на държавната власт на Конституцията и законите (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13/1993 г.). В своята практика Конституционният съд подчертава фундаменталното значение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и нейната основополагаща роля на гаранция за утвърждаването на принципите на правовата държава, на разделенията на властите и на подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13/1993 г.; Решение № 21 от 1995 г. по к.д. № 18/1995 г.; Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г.; Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4/1999 г.; Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11/2002 г.; Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г. и др.).

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията определя ясно, че на съдебен контрол не подлежат само административните актове, за които това е експлицитно предвидено в закона. В конкретния случай атакуваните разпоредби на чл. 9 ЗМ не предвиждат изрично изключване от обхвата на съдебния контрол на заповедите за освобождаване от длъжност, издадени от директора на Агенция "Митници". При оспорване на такива заповеди обаче съдът няма да може да провери тяхната законосъобразност поради отсъствието на законово равнище на предпоставки за прекратяване на служебното правоотношение със засегнатите държавни служители. Така се постига фактическо поставяне на тази категория индивидуални административни актове извън съдебен контрол.

Конституционният съд винаги е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията. Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се стеснява, законодателната целесъобразност се ограничава, а необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото (Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25/1996 г.; Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г.; Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г. и др.). Преграждането на пътя към съдебно обжалване на заповедите на директора на Агенция "Митници" по чл. 9, ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 ЗМ е лишено от конституционна легитимност, тъй като не е обусловено от висша конституционна ценност, в името на която правото на защита да отстъпи (арг. от Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г.).

Допуснато е и накърняване на конституционния принцип на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията). В своята практика Конституционният съд е имал възможност да изясни, че когато за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, това не означава непременно нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона. Във всички случаи, за да е конституционно търпима, диференциацията трябва да почива на определен критерий и на него трябва да отговарят всички от една група субекти (Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16/2009 г.; Решение № 3 от 2013 г. по к.д. № 7/2013 г.; Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г.).

Оспорената уредба въвежда специален ред за прекратяване на служебни правоотношения, приложим спрямо директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация на Централното митническо управление. Не могат обаче да се установят специфики в техните функции, които да снабдят с конституционно оправдание освобождаването им от длъжност без предизвестие по преценка

на директора на Агенция "Митници". Установеният в чл. 9, ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 ЗМ диференциран режим е лишен от разумно и обективно основание и противоречи на природата на конституционния принцип за равенство пред закона.

Създаденият с атакуваните разпоредби ред за прекратяване на служебни правоотношения, който се прилага само спрямо ръководните служители в структурните звена на Агенция "Митници", но не и спрямо ръководните служители в други структури на държавната администрация, без да намира опора в Основния закон, представлява нееднакво третиране на еднакви по своята същност случаи в отклонение от принципа за равенство пред закона. Това води до несправедлив резултат и подкопава конституционните основи на държавната служба.

По изложените съображения разпоредбите на ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 на чл. 9 ЗМ следва да бъдат обявени за противоречащи на чл. 6, ал. 2, чл. 116 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Обявяването на разпоредбите на чл. 22 от Закона за местните данъци и такси и на чл. 9, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение второ от Закона за митниците за противоконституционни има за последица прекратяване на действието им и на съществуването им като правни норми от действащото законодателство, както следва от направеното от Конституционния съд задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията (Решение № 22 от 31.10.1995 г. по к. д. № 25 от 1995 г.). Тъй като по силата на настоящото решение на съда тези разпоредби престават да съществуват, безпредметна е преценката по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията за съответствието им с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, и искането следва да бъде оставено без разглеждане в тази му част.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 22 от Закона за местните данъци и такси (обн., ДВ, бр. 117 от 10.12.1997 г.; посл. изм., бр. 24 от 22.03.2019 г.) и на чл. 9, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение второ от Закона за митниците (обн., ДВ, бр. 15 от 6.02.1998 г.; посл. изм. и доп., бр. 17 от 26.02.2019 г.).

Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствие с общопризнатите норми на международното право и с международни договори, по които България е страна, на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.). Към него са присъединени к. д. № 13/2018 г., образувано по искане на 53-ма народни представители от 44-тото Народно събрание и к. д. № 14/2018 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколита Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 19 април 2019 г. конституционно дело № 12/2018 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

Производството е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4, предложение второ от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционният съд е сезиран с искане от президента на Република България, по което е образувано к. д. № 12/2018 г., с искане от 53-ма народни представители от 44-тото Народно събрание, по което е образувано к. д. № 13/2018 г., и с искане от омбудсмана на Република България, по което е образувано к. д. № 14/2018 г., за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствие с общопризнатите норми на международното право и с международни договори, по които България е страна, на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.) (ЗИДАПК).

На 9 октомври 2018 г. Конституционният съд с определения по к. д. № 12/2018 г., к. д. № 13/2018 г. и к. д. № 14/2018 г. е допуснал за разглеждане по същество исканията с уточняване, че оспорените от вносителите разпоредби следва да бъдат разгледани в съответствие с константната практика на Съда, че от момента на обнародването на всеки закон за изменение и допълнение на друг закон до влизането му в сила той все още не се е инкорпориал в действащия закон, поради което през този период той може да бъде самостоятелен предмет на контрол за

⁵ Обн., ДВ, бр. 36 от 3.05.2019 г.

конституционносъобразност от Съда (Решение № 22 от 1995 г. по к. д. № 25/1995 г.; Определение от 10.07.2008 г. по к. д. № 5/2008 г.; Определение от 4.06.2009 г. по к. д. № 6/2009 г.; Определение от 29.09.2015 г. по к. д. № 6/2015 г.). В случая съгласно § 156 от преходните и заключителните разпоредби на ЗИДАПК (ПЗРЗИДАПК) законът влиза в сила от 1 януари 2019 г., поради което оспорените разпоредби са допуснати за разглеждане по същество като съответните параграфи от ЗИДАПК. Изключение прави само оспореният чл. 160, ал. 6, изр. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 105 от 29.12.2005 г.; посл. изм., ДВ, бр. 17 от 26.02.2019 г.) (ДОПК), създаден с § 79, т. 3 ПЗРЗИДАПК, тъй като съгласно § 156, т. 3 ПЗРЗИДАПК той е влязъл в сила от деня на обнародването – 18.09.2018 г.

Воден от констатациите в трите определения по допустимост, Конституционният съд е приел, че има сходство в предмета на трите дела и е присъединил к. д. № 13/2018 г. и к. д. № 14/2018 г. към к. д. № 12/2018 г. за съвместно разглеждане и решаване.

Със същите определения и на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Съдът е конституирал като заинтересувани институции: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, министъра на околната среда и водите, министъра на земеделието, храните и горите, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия съдебен съвет, омбудсмана, Висшия адвокатски съвет, Националното бюро за правна помощ, Националния осигурителен институт, Агенцията за социално подпомагане и Националната агенция по приходите.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС Съдът е поканил да предложат становища следните съсловни и неправителствени организации: Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията на прокурорите в България, Българската асоциация за Европейско право, Съюза на съдиите в България, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека, Фондацията "Български адвокати за правата на човека", Фондацията "Програма Достъп до Информация", Асоциацията на парковете в България, Екологичното сдружение "За Земята" и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС Съдът е поканил да дадат писмено правно мнение следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д-р Анелия Мингова, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Дончо Хрусанов, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Мария Славова, проф. д-р Сашо Пенев, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, Благовест Пунев и Владислав Славов.

По делото са представили писмени становища и правни мнения: Народното събрание, министърът на правосъдието, министърът на околната

среда и водите, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Националното бюро за правна помощ, Националният осигурителен институт, Агенцията за социално подпомагане, Асоциацията на българските административни съдии, Съюзът на съдиите в България, Фондацията "Български адвокати за правата на човека", Фондацията "Програма Достъп до Информация", Асоциацията на парковете в България, Екологичното сдружение "За Земята", Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, проф. д-р Димитър Костов и проф. д-р Дончо Хрусанов.

Оспорените разпоредби, които попадат в предмета на трите дела, са § 57, § 61, § 67, § 125, т. 3, § 130 ЗИДАПК.

Разпоредбите, оспорени от президента и народните представители, са: § 109, т. 2 и 3, § 111, § 114, т. 3, § 124, т. 2 ПЗРЗИДАПК.

Разпоредбите, оспорени от народните представители и омбудсмана, са: § 133, т. 1, буква "а" и т. 2 ПЗРЗИДАПК.

Предметът на к. д. № 12/2018 г. обхваща и § 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, § 114, т. 1, § 133, т. 1 ЗИДАПК и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК.

В предмета на к. д. № 13/2018 г. се включват още § 44, § 55, § 79, т. 4, буква "б", § 109, т. 1, § 113, т. 5, буква "б", § 149, ал. 2, изр. 1 в частта "в закрито заседание" ЗИДАПК и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК.

Посочени обобщено, оспорени са следните разпоредби: § 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, § 44, § 55, § 57, § 61, § 67, § 79, т. 4, буква "б", § 109, т. 1, 2 и 3, § 111, § 113, т. 5, буква "б", § 114, т. 1 и 3, § 124, т. 2, § 125, т. 3, § 130, § 133, т. 1 и 2, § 149, ал. 2, изр. 1 в частта "в закрито заседание" ЗИДАПК и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, развити в исканията, в становищата на конституираните институции и поканени организации, в представените правни мнения, релевантната правна уредба и съображенията на законодателя при приемане на оспорените разпоредби, за да се произнесе, съобрази следното:

Съгласно постоянната практика на Конституционния съд действието на един закон се състои в неговото прилагане от влизането му в сила до момента, в който бъде отменен, а всеки един закон за изменение и допълнение на друг закон обслужва действащия закон, има вторичен характер и след влизането му в сила престава да бъде самостоятелен, тъй като от този момент той става част от закона, който се изменя и допълва.

По горните съображения Съдът намира, че към момента на произнасяне по същество по к. д. № 12/2018 г. (ведно с присъединените към

него к. д. № 13/2018 г. и к. д. № 14/2018 г.) с настоящото решение допуснатите за разглеждане по същество параграфи от ЗИДАПК са влезли в законна сила (законът влиза в сила от 1 януари 2019 г.) и са се инкорпорирали в действащи закони, поради което следва да се разгледат по същество като съответните законови разпоредби от: Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.; посл. изм. и доп., бр. 77 от 18.09.2018 г.) (АПК), Закона за опазване на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г.; посл. изм. и доп., бр. 83 от 9.10.2018 г.) (ЗОЗЗ), Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 79 от 4.10.2005 г.; посл. изм., бр. 24 от 22.03.2019 г.) (ЗПП), Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г.; посл. изм. и доп., бр. 12 от 8.02.2019 г.) (КСО), Закона за достъп до обществена информация (обн., ДВ, бр. 55 от 7.07.2000 г.; посл. изм., бр. 17 от 26.02.2019 г.) (ЗДОИ), Закона за социално подпомагане (обн., ДВ, бр. 56 от 19.05.1998 г.; посл. изм. и доп., бр. 24 от 22.03.2019 г.) (ЗСП), Закона за семейни помощи за деца (обн., ДВ, бр. 32 от 29.03.2002 г.; изм., бр. 24 от 22.03.2019 г.) (ЗСПД) и Закона за подземните богатства (обн., ДВ, бр. 23 от 12.03.1999 г.; посл. доп., бр. 98 от 27.11.2018 г.) (ЗПБ).

Исключение прави оспореният § 111 ПЗРЗИДАПК, с който е създадена ал. 12 на чл. 99 от Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г.; посл. изм., бр. 24 от 22.03.2019 г.) (ЗООС). Преди да влезе в сила (от 1.01.2019 г.), разпоредбата е изменена с § 6, т. 6 от Закона за изменени и допълнение на ЗООС (ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.) (ЗИДЗООС). Досегашната ал. 12 променя номерацията си, като става ал. 13 на чл. 99, но запазва изцяло съдържанието си. Параграф 6 ЗИДЗООС влиза в сила на 27.08.2019 г. съгласно § 49, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗООС. Разпоредбата е изменена преди влизането в сила на § 111 ПЗРЗИДАПК, поради което Конституционният съд приема, че следва да разгледа по същество § 111 ПЗРЗИДАПК, тъй като същият не е влязъл в сила предвид последващото изменение, а промяната засяга единствено номерацията на оспорената разпоредба.

С оглед на гореизложеното предмет на к. д. № 12/2018 г. (ведно с присъединените към него за съвместно разглеждане и решаване к. д. № 13/2018 г. и к. д. № 14/2018 г.) са следните разпоредби: чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК в частта "издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и" (изменен с § 28 в частта "издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и" ЗИДАПК); чл. 133, ал. 1 и 2 АПК (изменени с § 29, т. 1 ЗИДАПК); чл. 192а АПК (създаден с § 44 ЗИДАПК); чл. 217, ал. 2, 3 и 4 АПК (изменени с § 55 ЗИДАПК); чл. 227а АПК (създаден с § 57 ЗИДАПК); чл. 235а АПК (създаден с § 61 ЗИДАПК); чл. 242а АПК (създаден с § 67); чл. 161, ал. 4

ДОПК (създаден с § 79, т. 4, буква "б" ПЗРЗИДАПК); чл. 20а, ал. 3, изр. 2 ЗОЗЗ (изменен с § 109, т. 1 ПЗРЗИДАПК); чл. 24а, изр. 2 ЗОЗЗ (изменен с § 109, т. 2 ПЗРЗИДАПК); чл. 38, ал. 2, изр. 2 ЗОЗЗ (изменен с § 109, т. 3 ПЗРЗИДАПК); § 111 ПЗРЗИДАПК (с който е създадена разпоредбата на чл. 99, ал. 12 ЗООС – в редакцията към ДВ, бр. 77 от 2018 г.); чл. 75, ал. 9, изр. 3 ЗПБ (изменен с § 113, т. 5, буква "б" ПЗРЗИДАПК); чл. 25, ал. 2, изр. 3 ЗПП (изменен с § 114, т. 1 ПЗРЗИДАПК); чл. 44, ал. 6, изр. 2 ЗПП (изменен с § 114, т. 3 ПЗРЗИДАПК); чл. 119 КСО в частта "с изключение на постановените по жалби срещу актовете по чл. 117, ал. 1, т. 2, буква "е" (изменен с § 124, т. 2 ПЗРЗИДАПК); чл. 40, ал. 3 ЗДОИ (създадена с § 125, т. 3 ПЗРЗИДАПК), чл. 13, ал. 6, изр. 2 и ал. 7, изр. 2 ЗСП (създадени с § 130 ПЗРЗИДАПК); чл. 10, ал. 6, изр. 2 ЗСПД (създадена с § 133, т. 1 ПЗРЗИДАПК); чл. 14а, ал. 1, изр. 3 ЗСПД (изменена с § 133, т. 2 ПЗРЗИДАПК); § 149, ал. 2, изр. 1 в частта "в закрито заседание" ПЗРЗИДАПК и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК.

Изброените по-горе оспорени законови разпоредби могат да бъдат обособени в следните основни групи:

- Относно промяната на правилата на родовата подсъдност – чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК в частта "издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и";

- Относно промяната на правилата на местна подсъдност на определени видове административни дела – чл. 133, ал. 1 и 2 АПК;

- Относно въвеждането на закрити вместо открити заседания в касационното производство по административни дела – чл. 217, ал. 2, 3 и 4 АПК и § 149, ал. 2, изр. 1 в частта "в закрито заседание" ПЗРЗИДАПК;

- Относно повишаването на размера на простите държавни такси за гражданите, едноличните търговци, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги – от една страна, и организациите – от друга страна, и въвеждането на пропорционални такси върху определяем материален интерес при подаване на касационна жалба, частна жалба и молба за отмяна на влезли в сила съдебни актове – чл. 227а АПК; чл. 235а АПК; чл. 242а АПК; чл. 161, ал. 4 ДОПК и § 111 (с който в Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., редакция – ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.), в чл. 99 се създава ал. 12) ПЗРЗИДАПК;

- Относно премахването на възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони – чл. 20а, ал. 3, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 24а, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 38, ал. 2, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 75, ал. 9, изр. 3 ЗПБ; чл. 25, ал. 2, изр. 3 ЗПП; чл. 44, ал. 6, изр. 2 ЗПП; чл. 119 КСО в частта "с изключение на постановените по жалби срещу актовете по чл. 117, ал. 1, т. 2, буква "е"; чл. 40, ал. 3 ЗДОИ; чл. 13, ал. 6, изр.

2 и ал. 7, изр. 2 ЗСП; чл. 10, ал. 6, изр. 2 ЗСПД; чл. 14а, ал. 1, изр. 3 ЗСПД и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК;

• Разпоредбата на чл. 192а, изречение второ АПК, която гласи:

"Съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение."

1. Относно промяната на правилата на родовата подсъдност – чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК в частта "издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и"

Разпоредбата е оспорена от президента на Република България. В искането са изложени съображения, че изразът "издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление" противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 84, т. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Поддържа се, че измененията относно родовата подсъдност не дават ясно и точно разпределение на компетентността между административните съдилища и Върховния административен съд като първа инстанция, с което се нарушава принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и се затруднява правото на съдебна защита, което представлява нарушение на чл. 56 от Основния закон. Сочи се, че оспорената част от разпоредбата е заимствана от диспозитива на Решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13/2017 г., с което е дадено задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията. Според президента диспозитивът на едно тълкувателно решение на Конституционния съд не би могъл да замести необходимата законова уредба, приемането на която съгласно чл. 84, т. 1 от Конституцията е в изключителната компетентност на Народното събрание. Обратното би придало на задължителното тълкуване на Конституционния съд значение, надхвърлящо неговата роля на гарант за върховенството на Конституцията и поставящо го в положението на позитивен законодател. Освен това, според вносителя, е установена хипотеза, при която актове на висшите органи на изпълнителната власт се обжалват пред административните съдилища, ако това е предвидено в закон, което е в противоречие с чл. 125, ал. 2 от Конституцията.

Постъпилите по делото становища и правни мнения относно промяната на правилата на родовата подсъдност се разделят на две групи.

Първата група, която включва становищата на Висшия адвокатски съвет, Фондацията "Български адвокати за правата на човека", Фондацията "Програма Достъп до Информация" и проф. д-р Дончо Хрусанов, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Втората група становища, която включва тези на Народното събрание, министъра на правосъдието, министъра на околната среда и водите, Върховния административен съд, главния прокурор, Асоциацията на

българските административни съдии и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, намират искането за неоснователно.

В останалите постъпили по делото становища и правни мнения не е изразена позиция относно промяната на правилата на родовата подсъдност.

Конституционният съд съобрази следното:

Подведомствените на административните съдилища и на Върховния административен съд дела като първа инстанция се разпределят между тях чрез правилата на подсъдността.

Родовата, местната и функционалната подсъдност по административни дела е законово уредена в АПК.

Съгласно чл. 132, ал. 1 на същия на административните съдилища са подсъдни всички административни дела, с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд. Кои дела са подсъдни на ВАС като първа инстанция, е уредено в чл. 132, ал. 2, т. 1 – 4 и т. 8 АПК.

Атакуваното от президента изменение на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК законодателят е предприел с мотивите за привеждане на тази норма в съответствие с даденото задължително тълкуване от Конституционния съд на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията, направено с Решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13/2017 г. (ДВ, бр. 37 от 4.05.2018 г.).

То е постановено на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и даденото с него тълкуване на конституционната норма в чл. 125, ал. 2, предложение първо във връзка с чл. 14, ал. 6 от Закона за конституционен съд (ЗКС) е задължително за всички държавни органи, юридически лица и граждани (Решение № 1 от 2013 г. по к. д. № 5/2012 г.). Както Съдът е имал повод да заяви в Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г., при тълкуване на конституционните разпоредби Конституционният съд има функцията да съдейства за изграждането на ясна и безпротиворечива система от норми чрез изясняване на точния им смисъл и изграждането на стройна система от нормативни актове, свързани с Конституцията, за да се предотврати използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност – обявяването на даден закон за противоконституционен. Поради това с тези решения 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, включително и от страна на законодателя. Поради това с влизането в сила на Решение № 8 от 2018 г. на Конституционния съд нормата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията има следния прочит: Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министрите, "издадени при упражняване на конституционно възложените им функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление". С атакуваното от вносителя изменение

разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2, пр. първо АПК придобива следното съдържание: На ВАС са подсъдни оспорванията срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, "издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление". Очевидно законодателят е целял постигането на съответствие между конституционната и законовата разпоредба, уреждащи компетентността на Върховния административен съд като първа инстанция. Привеждането на правилата за родовата подсъдност по АПК в частта, засягаща компетентността на ВАС като първа инстанция по отношение на актовете на централните органи на изпълнителната власт, в съответствие с тълкувателното решение на Конституционния съд отговаря на обществените потребности и на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Основния закон). С промяната се 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, тъй като посочва кои актове на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите ще могат да бъдат оспорвани пред ВАС като първа инстанция. По този начин законодателят е гарантирал правото на търсещите съдебна защита пред ВАС, като е възпроизвел в законовата норма това, което Конституцията гласи ведно с посоченото тълкувателно решение на Конституционния съд. Гражданите и юридическите лица отнапред са в известност пред кой съд като първа инстанция следва да подадат жалбата си срещу акт на висшите държавни органи.

Поради това Конституционният съд не споделя становището на вносителя, че чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК в частта "издадени при упражняването на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление" противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Също така няма основания за противоречие на това изменение и с чл. 56 от Конституцията, тъй като не се засяга правото на съдебна защита на гражданите.

Ясната и отразяваща задължителното тълкуване, дадено от Конституционния съд, правна норма на АПК не може да дезориентира правните субекти по въпросите за родовата подсъдност. Конституционният съд не споделя становището на президента, че липсата на изчерпателно посочване на конкретните административни актове, издавани от висшите държавни органи на изпълнителната власт, ще доведе до неяснота у потенциалните жалбоподатели и до забавено правосъдие, с което ще се наруши правото им на защита. Съдебната защита е най-високата степен на защита, а съдът е гарант за нейното осъществяване (Решение № 5 от 2003 г. по к. д. № 5/2003 г.; Решение № 1 от 2012 г. по к. д. № 10/2011 г.). За да е реализирана тя, въпросът, отнесен от правния субект пред съд, следва да

получи разрешение от него. Правилата за местната, родовата и функционалната подсъдност са създадени, за да улесняват всеки жалбоподател пред кой именно съд от системата на съдилищата следва да отнесе правния спор. Те са и гаранция за законосъобразно упражнена компетентност от съдилищата. Ето защо всяка норма, уреждаща която и да е подсъдност, следва да е ясна и точна. За спазването ѝ съдът следи служебно, тъй като това предопределя неговата компетентност и законосъобразността на постановения от него съдебен акт. Административнопроцесуалният кодекс съдържа необходимите гаранции за това, като в чл. 135, ал. 1 постановява, че всеки съд решава сам дали заведеното пред него дело му е подсъдно, а съгласно ал. 2 на същия – че ако намери, че делото не му е подсъдно, той го изпраща на надлежния съд. В този случай делото ще се счита за образувано от деня на завеждането му пред ненадлежния съд, като извършените до момента действия по него запазват силата си. Разгледани в тяхното съотнасяне, нормите в чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК и в чл. 135 АПК не дават основание да се приеме, че правните субекти са лишени от правото да защитят интересите си срещу административните актове, посочени в първата от тях. Важно е, че преместването на делото пред родовокомпетентния съд се извършва служебно и по никакъв начин не засяга интересите на жалбоподателите, тъй като всички процесуални срокове и извършени действия запазват силата си, което е гаранция за тяхната защита.

Не се споделят съображенията за противоконституционност на атакуваната разпоредба поради това, че тя не съдържа изчерпателно изброяване на актовете на посочените в нея органи, с което ще затрудни правоприлагането. Конституционният съд е имал повод многократно да приеме, че формулировката на разпоредба от законодателя е въпрос на законодателна техника, за която той притежава свобода в рамките, посочени от Основния закон (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13/2010 г.; Решение № 2 от 2013 г. по к. д. № 1/2013 г.). Възможно е да се използва изчерпателно изброяване, но също така е допустимо и препращане към други разпоредби. В Решение № 8 от 2018 г. Конституционният съд е приел, че "правомощията на Министерския съвет, в качеството му на централен колегиален административен орган с обща компетентност, са многобройни и разностранни, поради което и Конституцията не ги очертава в каталог, а ги урежда в общата рамка по чл. 105 – 107 и в други отделни разпоредби... Като централни еднолични органи със специална компетентност министрите осъществяват държавната политика в своя ресор от изпълнителната власт. Броят и видът на министерствата, а оттам и правомощията на министрите не са установени на конституционно ниво поради динамиката на държавното управление. Министрите притежават редица функции и правомощия, свързани с ръководството на съответната област на държавно управление, като в

рамките на своята компетентност те упражняват предоставените им специфични правомощия лично или като ги делегират в посочените от закона случаи". В посоченото решение Конституционният съд подчертава, че правомощията на Министерския съвет и на министрите при упражняване функциите, възложени им от Конституцията, по ръководството и осъществяването на държавното управление са многобройни и не могат да бъдат изчерпателно изброени. Правото на защита на жалбоподателите да сезират надлежния съд е гарантирано не само в самото съдебно производство, както е посочено по-горе, а още и в самото производство по издаване на административния акт, като чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК задължава автора на административния акт да посочи в него не само правните основания за издаването му, а и в т. 7 – пред кой орган и в какъв срок актът може да се обжалва. Допълнителна гаранция за осигуряване на правото на защита е предвидена в разпоредбата на чл. 140, ал. 1 АПК, съгласно която в случай на неизпълнение на задължението на административния орган по т. 7 срокът за подаване на жалба се удължава на два месеца.

Поради това атакуваната законова норма не противоречи на чл. 56 от Конституцията.

С искането си президентът атакува разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК и в частта ѝ "в случаите, предвидени в закон, както и", като твърди, че тя противоречи на чл. 125, ал. 2 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК, освен че изрично урежда в първата си част компетентността на ВАС да разглежда като първа инстанция жалби срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя и министрите, издадени при упражняване на конституционните им правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление, съдържа и две изключения от подсъдността на ВАС. Двете части на нормата са отделени една от друга с точка и запетая, което ясно сочи на волята на законодателя да уреди случаите, при които административните актове, издадени от същите тези органи, се оспорват пред административните съдилища. Налице са две хипотези: 1. в случаите, предвидени в закон; и 2. в случаите, когато централните органи на изпълнителната власт са делегирали правомощията си на съответните длъжностни лица. Законодателят е следвал логиката в една норма да съчетае две родови подсъдности: на ВАС и на административните съдилища, като последните са компетентни да разглеждат като първа инстанция оспорвания на актове на Министерски съвет, на министър-председателя и на министрите в посочените две хипотези. С израза "в случаите, предвидени в закон" критерият за изключване от компетентността на ВАС на тази категория оспорени актове е функцията, която изпълнява органът – само когато актът е издаден от него извън случаите на упражняване на конституционните му правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление.

Независимо, че разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК непрецизно съчетава в себе си две подсъдности – на ВАС и на административните съдилища, като цяло тя е ясно формулирана и не би следвало да се прилага противоречиво както от правоприлагащите органи, така и от оспорващите тези актове правни субекти.

Не е основателно твърдението на президента, че тази разпоредба противоречи на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, доколкото позволява със закон да се предвидят случаи, при които актове на висшите органи на изпълнителната власт ще се обжалват пред административните съдилища. Такъв извод не следва от задължителното тълкуване на тази норма, дадено от Конституционния съд с Решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13/2017 г. Съдът е приел, че "извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна норма, която включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определи друга подсъдност за възникнали правни спорове".

С оглед изложеното Конституционният съд не намира атакуваната част от разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК да противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 125, ал. 2 от Конституцията.

2. Относно промяната на правилата за местна подсъдност на определени видове административни дела – чл. 133, ал. 1 и 2 АПК

В искането на президента се твърди, че новата местна подсъдност не дава достатъчно гаранции за по-лесен, по-бърз и по-евтин достъп до правосъдие. Вносителят излага, че законодателната целесъобразност при определяне на местната подсъдност е ограничена от характера на конституционното право на защита, което изисква законодателят да предвиди решения, гарантиращи улеснен достъп до правосъдие. Според президента в случая не само не е осигурено пълноценното упражняване на правото на защита, но и не е съобразена законовата възможност настоящият адрес да се различава от постоянния. В искането се заключава, че така направената с чл. 133, ал. 1 и 2 АПК промяна създава непропорционални затруднения при търсенето на съдебна защита, отклонява се от принципа на правовата държава и от правото на защита и не съответства на чл. 4, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията.

Постъпилите по делото становища и правни мнения относно промяната на правилата на местната подсъдност се разделят на две групи.

Първата група, която включва становищата на Висшия адвокатски съвет и Агенцията за социално подпомагане, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Втората група становища, която включва тези на Народното събрание, министъра на правосъдието, министъра на околната среда и водите, Върховния административен съд, главния прокурор, Асоциацията на българските административни съдии, Сдружението на администрацията в

органите на съдебната власт и проф. д-р Дончо Хрусанов, намират искането за неоснователно.

В останалите постъпили по делото становища и правни мнения не е изразена позиция относно промяната на правилата на местната подсъдност.

Конституционният съд констатира следното:

Чрез правилата за местна подсъдност законодателят разпределя между еднаквите по степен административни съдилища родово подсъдните им първоинстанционни дела. В компетентността на законодателя е да посочи критерия, въз основа на който се определя връзката на делото с териториалния район на съответния съд (Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6/2011 г.; Решение № 6 от 2018 г. по к. д. № 10/2017 г.). С изменението на чл. 133, ал. 1 АПК, уреждащ местната подсъдност по делата за оспорване на индивидуални административни актове, изцяло се сменя признака, въз основа на който се определя тази подсъдност – това е "постоянният адрес или седалището на посочения в акта адресат, съответно адресати". Когато посочените в индивидуалния административен акт 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, 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.

В исторически аспект нормата на чл. 133, ал. 1 АПК е претърпяла две изменения след приемането и влизането в сила на АПК (обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила в тази част от 1.03.2007 г.). Първоначалният текст е гласял: "делата се разглеждат от административния съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения административен акт". Впоследствие с изменението на чл. 133, ал. 1 (обн., ДВ, бр. 104 от 3.12.2013 г., в сила от 4.01.2014 г.) законодателят е възприел друг критерий: "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". С последното, атакувано от президента изменение, местната подсъдност по обжалване на индивидуални административни актове по принцип се определя по признака "постоянен адрес или седалището на посочения в акта адресат". Този хронологичен преглед, както и заявените мотиви на вносителите на обсъжданите изменения сочат на намерение на законодателя за улесняване на достъпа на гражданите до правосъдие и по-равномерно разпределение на делата между административните съдилища. Те са израз на стремежа на нормотвореца да гарантира справедлив административния процес (Стенографски протокол от 154-то заседание от 22.06.2018 г. на 44-то НС).

Справедливостта на една съдебна процедура има много измерения, едни от които са гарантирането на достъп до съд и разглеждането на делата в разумен срок. От своя страна достъпът до съд се реализира както с териториалната близост на съда до правния субект, търсещ съдебна защита на правата си, така и с минимализиране на всички пречки за това. Разумната продължителност на съдебния процес изисква в обзрими, съответни на естеството на правния спор, срокове гражданите и юридическите лица да получат произнасяне от съд. Справедливостта е висша ценност и регулатор на обществото (съображение второ от преамбюла на Конституцията) и щом правовата държава защитава и гарантира правата на човека, тя би следвало да създава такива условия за тяхната реализация, чрез които да гарантира най-доброто ниво за това (Решение № 11 от 2016 г. по к. д. № 7/2016 г.). Оспорването на индивидуален административен акт, който засяга права и законни интереси на правния субект, е безспорно в негов интерес. Когато по-силната, облечена в държавна власт, страна в това правоотношение предопределя чрез своето или на териториалната си структура седалище съда с местна компетентност да разгледа спора, се поставя под съмнение справедливият съдебен процес като бърз и лесен достъп до съд.

Атакуваното изменение на чл. 133, ал. 1 АПК обвързва за първи път определянето на местната подсъдност с постоянния адрес и седалище на адресата на индивидуалния административен акт. Посочената обвързаност създава необходимите правни гаранции за реализиране на правото на защита по чл. 56 от Конституцията, елемент от която е правото на гражданите на справедлив процес, реализиран чрез бърз достъп до съд и решаване на делото в разумен срок (Решение № 6 от 2003 г. по к. д. № 23/2002 г.). Мотивите на законодателя за това решение са подчинени на легитимна цел – улесняване на гражданите като адресати на индивидуален административен акт при евентуална негова незаконосъобразност да сезират административния съд по техния постоянен адрес/седалище. Чрез това законодателно решение административното правосъдие "се доближава" до гражданите. С него се реализира задължението на държавата да организира съдебните си процедури по начин, че да даде възможност на съдилищата да спазят всяко от изискванията за гарантиране на справедлив процес, включително и като делата се разглеждат в разумен срок. Струпването на дела в определени съдилища предвид обстоятелството, че седалищата на административните органи или техните териториални подразделения съвпадат със съответния съдебен район, крие сериозен риск от забавено правосъдие. За това обстоятелство правовата държава следва да държи сметка, тъй като носи отговорност за вредите, произтичащи от продължилата извън един разумен срок съдебна процедура. Нормите относно местната подсъдност не трябва да създават на правните субекти процесуални неудобства от гледна точка на продължителността на

производството, които да правят прекомерно трудно упражняването на правата им.

Съображенията, изложени от президента в искането му, че атакуваната от него промяна ще доведе до неудобства за администрацията и ще увеличи разходите ѝ за явяване по делата, не сочат на противоконституционност на чл. 133, ал. 1 АПК, тъй като не обосновават несъответствие с чл. 4, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията, гарантиращ правото на защита на гражданите, когато са нарушени техни права и законни интереси. Уважаването им би означавало да се приеме, че правата и законните интереси на държавната администрация се поставят над тези на гражданите, което именно би било в противоречие с конституционно гарантираното право на защита и справедливостта като принцип на правовата държава. Разпоредбата на чл. 143, ал. 4 АПК е достатъчна гаранция. В случай, че съдът отхвърли оспорването или оспорващият оттегли жалбата, интересите на администрацията ще бъдат защитени, тъй като разноските, направени от съответния автор на административния акт, ще бъдат възстановени от подателя на жалбата.

Твърдяното в искането, че, когато не е отчетена от законодателя възможността постоянният адрес да е различен от настоящия, се създават непропорционални затруднения и се пораждаат негативни последици за гражданите при търсене на съдебна защита, е неоснователно. Законодателят не за първи път извежда постоянния адрес на търсеция защита гражданин като критерий за определяне на местната подсъдност на делата (чл. 112 ГПК). Установяването на постоянния адрес не поставя практически проблеми и е сигурно и безспорно.

По горните съображения Конституционният съд приема, 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 правото на защита по чл. 56 от Конституцията (Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г.), включително и с конституционното начало за справедлив процес.

3. Относно въвеждането на закрити вместо открити заседания в касационното производство по административни дела – чл. 217, ал. 2, 3 и 4 АПК и § 149, ал. 2, изр. 1 в частта "в закрито заседание" ПЗРЗИДАПК

В искането си президентът сочи, че с чл. 217, ал. 2, изр. трето, четвърто и пето и ал. 4 АПК като правило се предвижда разглеждане на делото в закрито заседание в касационното производство. Според вносителя възможността за разглеждането на делото от тричленен състав на Върховния административен съд в открито заседание в зависимост от преценката на съдията-докладчик или от направено от страните изрично искане публичността от правило се превръща в изключение. В искането се поддържа, че публичността на съдебните заседания е толкова "съществен принцип" на правораздавателната дейност, че конституционният

законодател изрично го е прогласил в чл. 121, ал. 3 от Основния закон. Президентът излага, че Конституцията допуска със закон да се предвиждат закрити заседания, но това е изключение от принципа на публичност и трябва да се използва пропорционално, когато е налице необходимост с оглед защита на друга конституционна ценност. Вносителят допълва, че правото на всеки човек на публично разглеждане на неговото дело е изрично посочено в чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека от 10.12.1948 г., в чл. 14, § 1 от Международния пакт за граждански и политически права (ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г., обн., ДВ, бр. 60 от 1970 г., в сила за България от 23.03.1976 г.) (МПГПП) и в чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31.07.1992 г., обн., ДВ бр. 80 от 2.10.1992 г., в сила от 7.09.1992 г.) (КЗПЧОС, Конвенцията).

В искането на народните представители се поддържа, че чл. 217, ал. 2, 3 и 4 от АПК и § 149, ал. 2, изр. 1 в частта "закрито заседание" ПЗРЗИДАПК противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 41, ал. 1 и чл. 121, ал. 3 от Конституцията. Привеждат се доводи, че публичността при разглеждането на делата във всички съдилища е конституционно закрепен принцип и има решаващо значение за защитата на правата и свободите на гражданите, юридическите лица и държавата, включително и за осигуряването на "адекватни и рационални" гаранции за конституционното право на защита. Според народните представители, въпреки че чл. 121, ал. 3 от Конституцията приема, че със закон може да бъдат уреждани определени хипотези на закрити съдебни заседания, тази възможност обаче е конституционно допустима само и единствено като изключение от принципа на публичност и следва да се използва от законодателя при спазването на принципа на пропорционалността. Вносителите допълват, че е конституционно недопустимо фундаментален конституционен принцип да бъде трансформиран от законодателя по съображения за "съмнителна целесъобразност" в изключение, и същевременно конституционно предвиденото изключение да бъде въздигнато в ново правило. Народните представители заключват, че когато се ограничава предметът и обхватът на публичността на съдебните заседания и разглеждането на съдебните дела, се стига неминуемо до ограничаване на конституционното право на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация. В искането са изложени доводи, че подобна уредба не съответства и на чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 6, § 1 и чл. 10 КЗПЧОС.

Постъпилите по делото становища и правни мнения относно въвеждането на закрити вместо открити заседания в касационното производство по административни дела се разделят на две групи.

Първата група, която включва становищата на Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет,

Агенцията за социално подпомагане, Съюза на съдиите в България, Фондация "Български адвокати за правата на човека", Фондация "Програма Достъп до Информация", проф. д-р Димитър Костов и проф. д-р Дончо Хрусанов, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Втората група становища, която включва тези на Народното събрание, министъра на правосъдието, министъра на околната среда и водите, Асоциацията на българските административни съдии и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, намират искането за неоснователно.

В останалите постъпили по делото становища не е изразена позиция относно въвеждането на закрити вместо открити заседания в касационното производство по административни дела.

Конституционният съд приема следното:

В чл. 121, ал. 3 от Конституцията е установен принципът на публичност като основен за правораздаването във всички съдилища. Той е закрепен и във всички процесуални закони – чл. 12 АПК, чл. 20 НПК, чл. 11 ГПК, както и в чл. 5, ал. 2 ЗСВ. Член 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 14, § 1 МПГПП и чл. 6, § 1 КЗПЧОС прогласяват като едно от основните права на всеки човек публичното разглеждане на неговото дело.

Публичността на процесуалните действия в съдебно производство е гаранция за безпристрастното и законосъобразно процедиране от страна на съда, както и за истинността на фактическите твърдения на страните. Тя е опора за доверието в правосъдието и средство за възпитателно въздействие на правосъдната дейност.

Изискването за публично гледане на делото е част от изискването за справедливост на съдебния процес. Основният закон в чл. 121, ал. 3 постановява, че разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго. Правото на публично гледане на делото в съд може да бъде обект на ограничения, стига обаче сърцевината на правото да не бъде засегната. Ограничението не би било съвместимо с чл. 6, § 1 КЗПЧОС, ако не преследва легитимна цел и ако не е пропорционално на тази цел. С оглед спецификите на производство пред всяка касационна инстанция, която има правомощие да се произнесе само по въпроса за законосъобразността, правото на публичност би могло да търпи ограничения, стига обаче други основни характеристики на справедливия процес да не бъдат засегнати (*Sialkowska v. Poland*; *Dory v. Sweden*). Преценката на конституционността, както и на съответствието на атакуваната законодателна промяна, ограничаваща публичността на касационните производства пред Върховния административен съд, с КЗПЧОС и посочените по-горе международни актове отчита законодателно закрепената задължителност на публичните съдебни заседания пред

първоинстанционните административни съдилища, гарантиращи личното явяване и участие на страните пред съда.

Също така спазването на посочените принципни положения в касационното производство по АПК налага да се вземат предвид неговите същностни характеристики. Съгласно чл. 132, ал. 2, т. 5 АПК Върховният административен съд е последна – касационна инстанция, по административни дела, разглеждаща касационни жалби и протести срещу първоинстанционни съдебни решения. Като такава тя е редовен способ за защита срещу нищожни, недопустими и неправилни съдебни решения (чл. 209 АПК). Върховният административен съд в това си качество се произнася само по посочените в жалбата или протеста пороци на съдебния акт, представляващи касационни основания, с изключение на въпросите за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон, за които е длъжен да следи служебно (чл. 218, ал. 2 АПК). Именно конкретните пороци на решението на първоинстанционния съд при формиране на фактическите и правни изводи съставляват касационните основания и те са предмет на обосноваване в касационното производство. Тези касационни основания следва да бъдат точно и ясно мотивирани и могат да бъдат доказвани само с писмени доказателства, свързани с посочените пороци.

С атакуваната промяна в чл. 217, ал. 2 АПК е въведено правилото, че когато ВАС разглежда като касационна инстанция делата в тричленен състав, той ги разглежда в закрито заседание без участие на страните. Изключенията, които се допускат и които водят до провеждане на публично заседание, са две: когато съдията-докладчик с разпореждане определи делото да се разгледа в открито заседание, както и когато страна поиска най-късно в касационната жалба или в отговор към нея делото да се разгледа в открито заседание. В тези случаи делото задължително се разглежда по този ред. Изключение представлява и случаят, в който ВАС като касационна инстанция заседава в петчленен състав по дело, разгледано като първа инстанция от самия ВАС. Съгласно трайната практика на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) (*Martine v. France*) не би било в несъответствие с КЗПЧОС и другите посочени по-горе международни актове касационно производство, при което касационната инстанция няма право да установява нови фактически положения, да се проведе в закрито заседание. Изискването на чл. 121, ал. 3 от Конституцията и на чл. 6, § 1 от Конвенцията за публично разглеждане на делото ще бъдат спазени с оглед обстоятелството, че както всяка страна може да поиска, така и съдията-докладчик да реши да се проведе открито съдебно заседание (*Miller v. Sweden; Pretto and others v. Italy*). При направено искане от страна за това съдът няма право да откаже уважаването му.

От съществено значение за преценката на съответствието на оспорените норми с Конституцията и посочените по-горе международни

актове в настоящия случай е процедурата по провеждане на касационното производство при закрито заседание да се разглежда в нейната цялост. Разпоредбата на чл. 217, ал. 4 АПК предвижда, че когато делото се разглежда в закрито заседание, решението на съда трябва да се постанови в срок не по-дълъг от шест месеца от образуването му, като прокурорът дава заключение в двумесечен срок от образуването му или в срок, определен от съда. В случаите на открито съдебно заседание делото следва да се насрочи в срок не по-късно от четири месеца от постъпването му, а решението следва да се произнесе в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото. При оптимално развитие на процеса при открито заседание делото пред ВАС би следвало да приключи в рамките на пет месеца, докато при провеждане на закрито съдебно заседание – за шест. Следователно, обсъжданата промяна не е ефективно средство за постигане на посочената от законодателя цел – бързина на касационното административно правораздаване.

Липсват каквито и да е мотиви в законопроекта, които да обосновават различието в производството пред ВАС като касационна инстанция, когато разглежда делата в тричленен и в петчленен състав. В последния случай съгласно чл. 217, ал. 2, изр. 1 АПК този състав провежда открити заседания. Независимо в какъв състав ВАС провежда заседанията си, когато той упражнява касационни правомощия, те са идентични без значение дали контролира акт на административен съд, или на тричленен състав на самия ВАС. Различието в процедурата на провеждане на касационните производства пред ВАС поставя сериозен въпрос за равнопоставеността на страните в тези производства.

Основен елемент на изискването за справедлива съдебна процедура е състезателното начало и принципът за равнопоставеност на страните. Тези основни положения означават на всяка страна в производството да бъде дадена достатъчна възможност да представи позицията си, включително и своите доказателства, при условия, които не я поставят в по-неизгодно положение от останалите страни. Предвиденото с атакуваното изменение в чл. 217, ал. 4 АПК право и задължение на прокурора при разглеждане на делото в закрито заседание да даде заключение в двумесечен срок от образуването на делото или в друг, определен от съда срок, без да е налице процедура то да се изпрати на страните, за да могат те да се запознаят с него, и без да е предвидено право да отговорят на изложените в него доводи и съображения, противоречи на принципите на състезателност и равенство на страните в процеса. Член 16, ал. 1 АПК възлага на прокурора в административния процес функцията да следи за спазване на законността, като упражнява предоставените му от закона права съобразно правилата, установени за страните по делото (ал. 2), като дава заключение (ал. 3). Процесуалното значение на заключението е да се изрази позицията на прокуратурата относно спазването на закона с цел да повлияе на решението

на съда. В заключението за първи път би могло да бъдат посочени правни аргументи, на които страните поради отсъствието на процедура по връчване на книгата да не са имали процесуална възможност да отговорят. Тези аргументи могат да залегнат в решението на касационния съд, но страните ще узнаят за тях едва когато се запознаят със съдебния акт. В същото време при провеждане на открито заседание прокурорът участва в съдебно заседание, в което дава заключение и по него могат да вземат отношение всички явяващи се страни.

Предвид изложеното Конституционният съд намира, че чл. 217, ал. 2, 3 в частта "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" и ал. 4 АПК са противоконституционни, тъй като противоречат на чл. 4, ал. 1 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Те са в несъответствие и с чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, на чл. 14, § 1 от МПГПП, както и на чл. 6, § 1 КЗПЧОС. По същите съображения следва да бъде обявен за противоконституционен и § 149, ал. 2, изр. 1 ПЗРЗИДАПК в частта "закрито заседание", която е единствената оспорена част от цялостния обсъждан тук законов текст. Независимо, че цялата алинея 2 урежда процедурата за закритите заседания пред ВАС за преходен период от четири години, вносителят на искането – 53-мата народни представители, са поискали обявяването ѝ за противоконституционна само в тази част.

Що се отнася до останалата част от разпоредбата на ал. 3 от чл. 217 АПК, тя не противоречи на Основния закон, тъй като в нея не се визират закритите заседания, а сроковете за насрочване на първото заседание при откритите заседания и постановяването на решение от касационната инстанция.

Относно твърденията за противоконституционност на чл. 217, ал. 2 и 4 АПК на основание чл. 41, ал. 1 от Конституцията, както и за несъответствие с чл. 10 КЗПЧОС, Конституционният съд намира следното: текстът от конституционната разпоредба гарантира правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, а съответната разпоредба от Конвенцията – правото на изразяване на мнение, както и свободата да получава и да разпространява информация, които не са относими към законовата уредба на закритите заседания в административното правораздаване. Закритите заседания са такива заседания, които изключват изобщо възможността за публичност на процеса и то не по конкретно дело, а по цяла категория дела, отговарящи на въведени от законодателя критерии. Те се различават от заседанията при закрити врати, при които по принцип се провеждат открити заседания, но по решение на съда, някои от тях или част от едно заседание се провежда, без да се допуска публика. Докато по първите в заседанието не участват дори и самите страни, то във вторите страните участват, но се изключва участие на други лица. Очевидно

въпрос за ограничаване на публичността и за получаване на информация би могъл да се поставя само при втория вид заседания. Настоящият оспорен текст от АПК не попада в тяхното приложно поле. В закрито заседание, предмет на обсъждане тук, е невъзможно да участва никое външно за съдебния състав лице и следователно правата нито на страните, нито на обществеността биха могли да бъдат нарушени. Съгласно чл. 12, ал. 1 АПК в административното производство органите са длъжни да осигуряват откритост, достоверност и пълнота на информацията. Страните осъществяват правото си на достъп до информацията в производството по реда на този кодекс, а останалите лица – по реда на ЗДОИ (ал. 2 на чл. 12 АПК). Тези права както на страните, така и на обществеността не се накърняват, тъй като юридически и практически са гарантирани. Страните винаги могат да имат достъп до делото си, а обществеността – до тези документи, които ги интересуват, след разрешение от съда за достъп до тях. Решенията винаги се обявяват публично, като се публикуват на официалната интернет страница на ВАС. По този начин нито страните, нито обществеността, нито медиите се лишават от достъп до документите, които засягат публичния интерес, а последните – и от възможността да информират обществото. Липсват предпоставки да се счита, че чрез закритите заседания произволно се нарушават правата на търсене, получаване и разпространяване на информация.

Поради тези съображения Съдът не установява противоречие на оспорените разпоредби в чл. 217, ал. 2 и 4 АПК с чл. 41, ал. 1 от Конституцията, както и несъответствие с чл. 10 КЗПЧОС.

4. Относно повишаването на размера на простите държавни такси за гражданите, едноличните търговци, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги – от една страна, и организациите – от друга страна, и въвеждането на пропорционални такси върху определяем материален интерес при подаване на касационна жалба, частна жалба и молба за отмяна на влезли в сила съдебни актове – чл. 227а АПК; чл. 235а АПК; чл. 242а АПК; чл. 161, ал. 4 ДОПК и § 111 ПЗРЗИДАПК (с който в Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., редакция – ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.), в чл. 99 се създава ал. 12).

В искането на президента се твърди, че уредбата на таксите в касационното производство противоречи на чл. 60, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Изложени са съображения, че въвеждането на пропорционални такси върху "определяем материален интерес" в касационното производство по административни дела не държи сметка за спецификата на тези дела. Според президента в административното правосъдие на преден план е пряката защита на нарушената законност при осъществяване на държавното управление, а не материалният интерес. В този смисъл според президента въвеждането на пропорционални такси е

несъвместимо с административното правосъдие, при което споровете са за незаконосъобразно осъществяване на държавно управление. Липсата на легална дефиниция на понятието "определяем материален интерес" ще доведе до непредсказуемост и правна несигурност, както и до разнородна съдебна практика. Според вносителя въвеждането на пропорционална такса върху определяем материален интерес в касационно производство по обжалване на решението по оценка на въздействието върху околната среда не съответства на чл. 15 и 55 от Конституцията, както и на чл. 9, т. 4 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 2.10.2003 г., обн., ДВ, бр. 33 от 23.04.2004 г., в сила от 16.03.2004 г.). Президентът излага още, че разпокъсаността на правната уредба относно размера на таксите в няколко, и то различни по степен нормативни актове, не съответства на принципа на правовата държава.

В искането на народните представители се твърди, че оспорените законови разпоредби водят до прекомерно, несъразмерно и непропорционално увеличение на таксите, което представлява законодателен произвол, противоречащ на принципа на правовата държава, част от който е изискването за пропорционалност и забрана за прекомерност. Вносителите поддържат, че измененията ограничават основното право на защита (чл. 56 от Конституцията), включително и конституционното право на защита във всички стадии на процеса (чл. 122, ал. 1 от Конституцията). Според народните представители тези разпоредби нарушават конституционния принцип, въплътен в чл. 60, ал. 1 от Конституцията, съгласно който таксите трябва да бъдат съобразени с доходите и имуществото на гражданите. Излагат се аргументи, че се въвежда нееднакъв режим на третиране на търговските дружества при достъпа им до касационната фаза на административното правосъдие в противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията, като законодателят третира преференциално една група търговски дружества (включени в понятието "организации, предоставящи обществени услуги") за разлика от друга група търговски дружества (включени в общото понятие "организации"), които не предоставят обществени услуги. Създава се привилегия за държавните и общинските органи чрез въвеждането на по-малки по размер държавни такси в касационното производство по административни дела в сравнение с държавните такси, дължими от организациите, при което държавните и общинските органи се третират преференциално от законодателя и се поставят в привилегировано процесуално положение спрямо определени други видове частноправни субекти, с което се нарушава чл. 121, ал. 1 от Конституцията. Като допълнителен аргумент вносителите изтъкват, че оспорените разпоредби не съответстват на чл. 6, ал. 1 КЗПЧОС, а § 111 ПЗРЗИДАПК е в нарушение на чл. 9, ал. 5 от Конвенцията за достъпа до

информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

Според омбудсмана на Република България не е намерен балансът между увеличението на таксите при касационното производство и правото на достъп до съд, а оспорените разпоредби възпрепятстват голяма част от гражданите при защита на основните им права.

Постъпилите по делото становища и правни мнения относно повишаването на размера на простите държавни такси и въвеждането на пропорционални такси се разделят на две групи.

Първата група, която включва становищата на Висшия адвокатски съвет, Агенцията за социално подпомагане, Националното бюро за правна помощ, Съюза на съдиите в България, Фондацията "Български адвокати за правата на човека", Фондацията "Програма Достъп до Информация", Екологичното сдружение "За Земята", Асоциацията на парковете в България, проф. д-р Димитър Костов и проф. д-р Дончо Хрусанов, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Втората група становища, която включва тези на Народното събрание, министъра на правосъдието, министъра на околната среда и водите, Върховния административен съд, главния прокурор, Асоциацията на българските административни съдии и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, намират искането за неоснователно.

В становището на Националния осигурителен институт не е изразена позиция относно повишаването на размера на простите държавни такси и въвеждането на пропорционални такси.

Конституционният съд приема следното:

4.1. По отношение на § 111 ПЗРЗИДАПК (с който в Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., редакция – ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.), в чл. 99 се създава ал. 12)

С посочения параграф в чл. 99 в ЗООС е създадена ал. 12, съгласно която държавна такса в касационно производство по обжалване на решението по оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) се определя по реда на АПК върху определяем материален интерес. По същество разпоредбата препраща към чл. 227а, ал. 1 и 3 АПК, които уреждат пропорционалната държавна такса в касационното производство при наличие на определяем материален интерес.

Съгласно § 1, т. 30 от допълнителните разпоредби (ДР) на ЗООС "Решение по оценка на въздействие върху околната среда" е индивидуален административен акт на компетентния орган по чл. 94, с който се одобрява допустимостта за проектиране на инвестиционно предложение по т. 17 чрез оценка на местоположението (площадка, трасе) на обекти и очакваното въздействие върху околната среда въз основа на доклад за ОВОС при отчитане на общественото мнение и изразените становища на засегнатата общественост". Правото да бъде обжалвано то принадлежи на

заинтересуваните лица (съгласно чл. 99, ал. 6 – ред. ДВ, бр. 77 от 2018 г.). ДР ЗООС дефинират обществеността като "едно или повече физически или юридически лица и техните сдружения, организации или групи, създадени в съответствие с националното законодателство", а засегнатата общественост – като обществеността, която е засегната или с вероятност да бъде засегната, или която има интерес при процедурите за одобряване на планове, програми, инвестиционни предложения и при вземането на решения за издаването или актуализацията на разрешителни по реда на този закон или на условията в разрешителното, включително екологичните неправителствени организации, създадени в съответствие с националното законодателство.

По този начин законодателят е приел, че правен интерес за обжалване на решение по ОВОС има всяко лице, група лица или организация. Този интерес произтича от необходимостта за осигуряването на здравословна околна среда за благосъстоянието на човека и осъществяването на основните човешки права, включително и самото право на живот. Затова чл. 55 от Конституцията издига в основно човешко право правото на гражданите да имат здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи, а чл. 15 задължава държавата да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Правото на гражданите да живеят в околна среда, която да отговаря на изискванията на чл. 55 от Основния закон, както и да изпълняват задълженията си индивидуално или съвместно да опазват и подобряват околната среда в полза на сегашните и бъдещите поколения, законодателно е обезпечено с най-висшата форма на защита – съдебната. Чрез правото да се обжалват решенията по ОВОС (чл. 99, ал. 6 ЗООС) законът гарантира на заинтересуваните субекти достъп до правосъдие по въпросите на околната среда. Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда поставя изискването достъпът до съдебните механизми да бъде ефективен, така че законните интереси на заинтересуваните субекти да са защитени и законът да се прилага. Критериите за ефективност на съдебните процедури по обжалване на актове и действия, засягащи околната среда, съгласно чл. 9, ал. 4 са те да са "справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи". Разходите по обжалване не трябва да бъдат толкова високи, че да не позволяват на заинтересуваната общественост – било тя физически лица или юридически лица – да се възползват от правото на обжалване.

С въвеждането на пропорционална такса за касационно обжалване на решение на административен съд, постановено по повод ОВОС (чл. 99, ал. 12 ЗООС), изчисляема съобразно определяем материален интерес, по

същество се поставя неясен и значителен по тежест финансов праг за достъп до ВАС. Процедурата по изготвяне на ОВОС е уредена в чл. 95 – 99 ЗООС и започва на най-ранния етап на инвестиционното предложение. Стойността на това предложение не би могла да бъде критерий за оценка на въздействието върху околната среда, доколкото тя не е част от изискуемата информация, която възложителят е длъжен да предостави при започване на процедурата по ОВОС, както и поради това, че тя може да бъде променена в хода на изпълнението на проекта. Приемането на тази стойност за "определяем материален интерес", въз основа на който да бъде изчислена таксата за касационно обжалване в това производство, създава несигурност у потенциалните жалбоподатели относно нейния размер, който би могъл да бъде завишен от възложителя по начин, че да препятства подаването на жалба от заинтересуваната общественост. По този начин достъпът до съд с цел защита на правото по чл. 55 от Конституцията става практически невъзможен или изключително труден.

Конституционният съд приема, че околната среда е благо от най-висш порядък, което не може да бъде остойностено. Въздействието върху околната среда в неблагоприятен аспект в резултат на изпълнение на инвестиционно намерение може да има различни проявления – върху човешкото здраве, върху чистотата на въздуха и на водата, върху различните екосистеми и т.н. Поради това липсва икономически механизъм, който да даде сигурна оценка на този ефект, още повече, че той в повечето случаи може и да не е с еднократно действие и да няма материално измерение.

Поради тези аргументи Конституционният съд намира, че § 111 ПЗРЗИДАПК (с който в Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., редакция – ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.), в чл. 99 се създава ал. 12) противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като не е ясен, точен и непротиворечив, и на чл. 55, ал. 1 от Конституцията, тъй като ограничава достъпа до съд на гражданите да отстояват правото си на здравословна и благоприятна околна среда.

Той не съответства и на чл. 9, § 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.

4.2. По твърдението за противоречие на разпоредбите на АПК, уреждащи новите такси за касационното производство, с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

В искането на президента се твърди, че разпоредбите на АПК, уреждащи новите такси за касационното производство пред ВАС, противоречат на принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) поради това, че тези такси са уредени в закон, докато всички останали – в подзаконовни нормативни актове. Конституционният съд в своята практика приема, че "Таксите, които се заплащат срещу определена услуга, са частни държавни и общински вземания. Съгласно чл. 60, ал. 1 от

Конституцията те само се установяват със закон. Това означава, че законът е, който въвежда таксата. Той посочва за какво, за какви действия и услуги и кому следва да се плаща. Не може законодателят да делегира това свое право на Министерския съвет. Няма пречка обаче Народното събрание, като е определило (въвело) една такса, която не е публично държавно или общинско вземане, да предостави на изпълнителната власт определянето на нейния размер" (Решение № 10 от 2003 г. по к. д. № 12/2003 г.). Това конституционно разрешение намира своя обосновка в динамиката на обществения и стопанския живот, която налага понякога чести и многократни промени в размера на таксите. Разпоредбата на чл. 1 от Закона за държавните такси (ЗДТ) изрично предвижда, че органите на съдебната власт събират държавни такси в размери, определени с тарифи, одобрени от Министерския съвет, и постъпват в държавния бюджет, освен ако със закон е предвидено друго. Нормотворецът не за първи път урежда такси, събирани в административното производство, в закон. Това вече е сторил в чл. 27, ал. 6 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) (обн., ДВ, бр. 101 от 2015 г.; посл. изм., бр. 2 от 2018 г.).

Конституционно предвидената възможност законодателят да предостави определянето на размера на таксите на изпълнителната власт не пречатства него самия в закон да определя и размера на дължимите такси.

Действително, както се твърди в искането, към настоящия момент таксите, събирани в административното съдебно производство, се уреждат в няколко, и то различни по степен, нормативни актове. В АПК законодателят е уредил таксите за касационно обжалване по административните производства. С Тарифа № 1 към ЗДТ за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, остава да се определя размерът на таксите за първоинстанционните производства. Тарифа за таксите, които се събират за производствата по глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки (обн., ДВ, бр. 28 от 2016 г.; посл. изм. и доп., бр. 107 от 2018 г.), и Тарифа за таксите, които се събират в производствата по глава шеста от Закона за концесиите (ДВ, бр. 70 от 2018 г.), регламентират таксите, които се внасят за производствата пред ВАС. В ЗУСЕСИФ се уреждат таксите за административното обжалване по същия закон. Разпокъсаността на правната уредба на държавните такси в административното производство създава затруднения на гражданите и организациите, но това само по себе си не води до накърняване на правната сигурност на гражданите и не засяга техни конституционни права.

Поради това Конституционният съд не намира, че уредбата на таксите за касационно производство по административни дела в закон противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

4.3. По исканията за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 227а АПК; чл. 235а АПК; чл. 242а АПК; чл. 161, ал. 4 ДОПК

При проведеното гласуване не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 15, ал. 2 от Закона за Конституционен съд мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на Съда, поради което исканията в тази им част бяха отхвърлени.

4.3.1. Според съдиите Георги Ангелов, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Павлина Панова и Атанас Семов искането е основателно и следва да бъде уважено по следните съображения:

Държавната такса е финансово плащане със задължителен характер, което се налага едностранно от държавата. Държавната такса съставлява публично вземане. Тя има доброволен характер – тъй като от правния субект зависи дали ще я заплати, и възмезден характер – тъй като се заплаща срещу получаване на услуга. Всяко плащане на предвидена държавна такса за започване на съдебна процедура или за подаване на жалба срещу постановен съдебен акт би могло да служи за постигане на две поначало законосъобразни цели – разтоварване на съдилищата – в случая ВАС (в името на постигане на друга – по-висша ценност), и частично покриване на разходите за осъществяване на правосъдието. За да се произнесе по въпроса за конституционносъобразност с чл. 56 и чл. 117, ал. 1 от Основния закон на ограничението, въведено с измененията на АПК, Конституционният съд следва да подложи на проверка съответствието му с принципа на пропорционалността (Решение № 20 от 1998 г. по к. д. № 16/1998 г.).

Правото на защита не е абсолютно (Решение № 1 от 2012 г. по к. д. № 10/2011 г.). То подлежи на ограничаване и в частност има такива проявления, които се отнасят до условията за допустимост на жалба, които по естеството си се нуждаят от държавно регулиране, като държавата притежава известна свобода на преценка в това отношение. Тези ограничения обаче не трябва да стесняват и редуцират достъпа на който и да е субект до съд по такъв начин или в такава степен, че да се накърнява самото естество на правото. Нормите, касаещи формалните стъпки за подаване на жалба, имат за цел да осигурят доброто правораздаване. Те обаче, както и тяхното прилагане, не трябва да пречат на легитимирани от закона лица да се ползват от разполагаемото средство за защита не само на теория, но и на практика.

Административното правораздаване е функция на държавната власт, която съгласно чл. 119, ал. 1 и 2 от Конституцията се осъществява от Върховния административен съд и административните съдилища. Неговото конституционно предназначение е да защитава гражданите и юридическите лица от всяко незаконно нарушаване или застрашаване на права и законни интереси от административните органи и техните длъжностни лица. Предмет на административния процес са административни

правоотношения, на едната страна на които винаги стои орган, носител на държавна власт, и поради това има надмощно, властническо положение спрямо другата страна. Тази разлика обуславя и засиленото служебно начало в административното правораздаване. По този свой белег то се родее в по-голяма степен с наказателното правораздаване, отколкото с гражданското и търговското, в които правният спор се развива между равнопоставени субекти. Системата на административните съдилища в страната е гарант, че държавната власт ще бъде реализирана законосъобразно, а правата на гражданите и организациите ще бъдат защитени при всяко тяхно твърдение за неправомерно упражняване на държавни властнически правомощия. За тази цел пътят към административните съдилища трябва да бъде отворен, а достъпът до тях – гарантиран (Решение № 6 от 2008 г. по к. д. № 5 от 2008 г.). Когато самата държава поставя сериозни бариери от финансов характер по този път, се поставя под сериозно съмнение, дали достъпът до съд (чл. 117, ал. 1 от Конституцията) и правото на защита (чл. 56 от Конституцията) са охранени.

Когато публичната власт ограничава легитимните права и интереси на гражданите, принципът на пропорционалността изисква съблюдаване на баланса между публичния интерес и интереса на гражданина. За да се прецени дали мерките, избрани от законодателя, са пропорционални за постигането на легитимна цел, следва да се даде отговор дали преследваната цел е легитимна, дали избраното средство от законодателя за постигането ѝ е допустимо като такова от Конституцията, дали то е необходимо и щадящо за субектите, чиито права ограничава, и дали няма други, по-меки средства за постигане на тази цел (Решение № 5 от 2005 г. по к. д. № 10/2004 г., Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г., Решение № 7 от 2016 г. по к. д. № 8/2015 г.). Ако след преценката на правната норма се констатира, че тя не е съобразена с който и да е от посочените критерии, то следва да се приеме, че тя не е в съответствие с принципа на пропорционалност и следователно би била противоконституционна.

Целите, с които законодателят е обосновал в мотивите към ЗИДАПК предприетото увеличение на държавните такси за сезиране на ВАС, въвеждането на несъществуващи до този момент прости такси за производства по частни жалби и по отмяна на влезли в сила решения, както и уреждането за първи път в АПК на пропорционални такси са: 1. "да предотвратят злоупотреба с правото на жалба и многократното сезиране на касационната инстанция с един и същ разрешен със сила на присъдено нещо въпрос", както и "страните да се въздържат от подаването на касационни жалби в случаите, в които ясно разбират, че нямат основателни аргументи", и 2. "увеличаване на приходите в бюджета на съдебната власт с цел да покрият разходите на съда". Поначало тези цели са легитимни, тъй като са в публичен интерес, а средството за тяхното постигане – въвеждане на такси, е допустимо, както от Конституцията (чл. 60, ал. 1), така и от чл. 1 на

ЗДТ, който предвижда, че органите на съдебната власт събират държавни такси.

Намираме, че макар и средството за постигане на целите на законодателя да е допустимо, то не е било необходимо, тъй като далеч надхвърля нужното, като по този начин съществено накърнява основни конституционни права (Решение № 5 от 2018 г. по к. д. № 11/2017 г.). Така поставени, целите изискват априори жалбоподателите да извършат преценка на основателността на своята жалба, което не е в компетентността на търсеция правосъдие, а на съда, който следва да въздаде правосъдие по всяка редовно подадена жалба. Ако нейната нередовност се дължи на невнасяне на държавна такса (чл. 213б във връзка чл. 213, т. 3 АПК), производството пред касационната инстанция се прекратява. С това достъпът до касационна инстанция се прегражда, законността на първоинстанционния съдебен акт няма да бъде проверена и той ще влезе в сила. Целите на законодателя съгласно мотивите ще бъдат постигнати, но това ще стане по един непропорционален начин, тъй като средството за тяхното постигане противоречи на принципите на правовата държава. В такава държава не е допустимо достъпът до върховната съдебна инстанция да е опосреден от сериозна финансова бариера особено когато става въпрос за административни производства, на едната страна на които винаги стои облечен в държавна власт орган. Конституционният съд в Решение № 5 от 2007 г. по к. д. № 11/2006 г. е приел, че "фактичeskата неравнопоставеност между индивида и държавата при административното обжалване би могла да се ограничи чрез премахване на таксите, които се дължат при подаването на жалба". Независимо от обстоятелството, че в качеството си на жалбоподател държавният орган също следва да заплаща държавна такса, равна на тази, заплащана от физическите лица, то сумите за покриването ѝ произхождат от държавния бюджет, поради което не биха могли да го затруднят при осъществяването на основните му функции. В своята практика КС следва разбирането, че основание за плащане на таксата е ползването на услуга или предизвикване на действие на държавен орган в полза на платеща на таксата и че поначало таксата се заплаща срещу извършена услуга и размерът се определя с оглед разходите по извършване на услугата (Решение № 11 от 2003 г. по к. д. № 9/2003 г., Решение № 4 от 2003 г. по к. д. № 2/2003 г.). В Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008 Съдът е приел, че "правораздаването е публична услуга" и че "заплащането на такса се свързва не само с възмездяването на тази услуга, но и с мотивиране на гражданите и юридическите лица към добросъвестно упражняване на процесуалните права, като завеждат иски, които са потенциално основателни, и се предотврати увеличаването на броя на неоснователните съдебни спорове". В случая законодателят, решавайки да уреди размера на таксите за касационно обжалване пред ВАС в закон, е следвало да съобрази, че по естеството си това са съдебни такси, събирани

по административни дела, внасянето на които е условие за допустимост на касационните жалби, поради което и са условие за достъп до съд. "Услугата" (в широк смисъл) правораздаване не е съизмерима с която и да е друга услуга, тъй като тя е гаранция за правовата държава и необходимостта от ползването ѝ е присъща на всеки правен субект на тази държава. Правосъдието се осъществява, за да се възстанови законността, когато тя е нарушена (Решение № 5 от 2003 г. по к. д. № 5/2003 г.). За разлика от другите услуги, предоставяни от държавните органи и от общините, правосъдието закриля правата и законните интереси на цялото население и на всички организации, поради което то не трябва да е необосновано скъпо, което да го прави недостъпно. Особено значимо е това обстоятелство за наказателното и административното правосъдие в държавата. Ако в гражданското и търговското правораздаване страните в процеса са равнопоставени субекти в гражданския и търговския оборот, поради което при решаване на конкретния правен спор помежду си те в пълнота ползват услугите на правосъдието, тъй като не могат да го решат сами (а биха могли), то в наказателния и административния процес страните са в субординация, като едната от тях винаги е облечена в държавна власт. В последните две производства спорът не може да бъде разрешен по друг освен по съдебен ред. Решаващият орган е съд, който олицетворява съдебната власт на държавата. Ако държавата чрез едната от властите си (законодателната или изпълнителната) ограничава достъпа на гражданите до друга своя власт (съдебната), то такава държава губи качеството си на правова държава. Това е така, тъй като тя ограничава възможността на правните субекти да отнесат пред съд правния спор със самата нея. Доколкото предприетите изменения не сочат на спасен баланс от страна на законодателя между целите им и необходимостта от постигането им точно чрез това средство, считаме, че средството – увеличение на едни прости такси и въвеждане на други – прости и пропорционални, не е било необходимо.

Предриетите законодателни изменения в посока увеличаване на държавните такси за касационно обжалване пред ВАС и въвеждане на несъществуващи до този момент прости и пропорционални такси по наша преценка не са и най-щадящото средство за постигане на целите. Нормотворецът не е съобразил мястото на разпоредбите относно таксите в цялостната касационна процедура, а именно, че внасянето на държавна такса предхожда подаването на жалбата и е условие за нейната допустимост, както и дали съществува възможност всеки правен субект да има възможност да поиска освобождаване от нея. По този начин е създаден пречка до достъпа до правосъдие пред ВАС, която за значителна част от легитимиранията да подадат жалба пред този съд лица се явява непреодолима.

На първо място, въведените в АПК държавни такси за касационно обжалване не са обосновани с никакви финансови критерии с оглед доходите на гражданите. В приложената към законопроекта за изменение и допълнение на АПК финансова обосновка са мотивирани единствено финансовите очаквания за постъпления в резултат на увеличението на таксите, но не и как те се отразяват на възможностите на населението да бъдат понесени. По същество таксите за производства пред ВАС са увеличени четиринадесет пъти в сравнение със съществуващите преди измененията от 01.01.2019 г. Липсват финансови съображения на какво се дължи оскъпяването на "услугата" правосъдие в касационното производство по административни дела и как увеличението на разходите на правните субекти за достъп до съд пред ВАС биха рефлектирало на техните финансови възможности.

На второ място, съгласно действията до влизане в сила ЗИДАПК (01.01.2019 г.) чл. 2б, буква "в" на Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието (загл. изм., ДВ, бр. 15 от 1996 г.; посл. изм., ДВ, бр. 94 от 2005 г.) държавните такси за жалби пред касационната инстанция се събират в половин размер. С измененията на АПК принципът за определяне на размерите на таксите за първата и касационната инстанция е обърнат, като оскъпяването на касационното производство спрямо първоинстанционното е седем пъти. Обстоятелството, че държавната такса, събирана от първоинстанционните съдилища, е непроменена към настоящия момент, не може да бъде аргумент в полза на конституционосъобразност на предприетата, относима единствено към касацията, промяна. Както се посочи, КЗПЧОС приема, че всяка държава има право да уреди във вътрешното си законодателство броя на съдебните инстанции за всяко съдебно производство. Когато е избрала като правило един съдебен процес да бъде двуинстанционен, държавата трябва да гарантира достъпа и до двете съдебни инстанции. Не е основателен аргумент в случая, че достъпът до първоинстанционните административни съдилища с оглед таксите остава непроменен. Позоваването на него в още по-голяма степен засилва убеждението, че целта на промяната е ограничаването на достъпа единствено до касационната инстанция, която според българския закон е съд по правото, което е в противоречие с гарантираното право на достъп до съд (чл. 117, ал. 1 от Конституцията).

На трето място, достъпът до съд може да бъде индиректно ограничен по два начина: първият, чрез въвеждане на заплащане на сравнително високи държавни такси, които са условие за допустимост на касационната жалба, и вторият, чрез заплащане на адвокатско възнаграждение за ползване на адвокатски услуги. Със ЗИДАПК законодателят е използвал и двата способа, веднъж като е увеличил съществено размерите на простите такси за сезиране на касационната инстанция при всяко нейно сезиране – чрез

жалба, чрез частна жалба и чрез молба за отмяна и като е въвел пропорционална такса, и втори път, като е въвел ново условие за допустимост на касационната жалба – нейното приподписване от адвокат. Съгласно чл. 212, ал. 2 АПК касационната жалба (с малки изключения) задължително се приподписва от адвокат или юрисконсулт, освен когато жалбоподателят или неговият представител има юридическа правоспособност, като към искането се прилага пълномощно за приподписването. Като резултат от промяната правосъдието пред касационната инстанция значително се оскъпява, като по този начин кумулирането на разходи за повишените държавни такси и за адвокатско възнаграждение представлява своеобразна финансова бариера пред касационния жалбоподател и ограничава достъпа на гражданите и организациите до нея.

На следващо място, новата разпоредба на чл. 227а, ал. 2 АПК въвежда възможност за освобождаване от държавна такса само за гражданите, а не и за юридическите лица и търговците. Предвид характера на административното производство в значителен брой случаи именно субекти като последните са страни по делата. Значително увеличената проста държавна такса за касационно обжалване за преобладаващите от тях в размер на 370 лв. и въвеждането на пропорционална такса би могло да представлява сериозен и непреодолим праг, който да попречи на достъпа до най-висшия съд за упражняване на процесуалните им права. Като не предвижда възможност касационният съд да бъде сезиран от юридическо лице или търговец с искане за освобождаване от внасяне на държавна такса, АПК ограничава реалното упражняване на правото на достъп до касационната инстанция на значителен кръг правни субекти. В правова държава, в която съдебната власт е призвана да защитава правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, е недопустимо който и да е правен субект да няма гарантиран достъп до съд поради това, че не е в състояние да заплати държавна такса, която е условие за допустимост на жалбата. Затова всички правни субекти, а не само гражданите, трябва да имат на разположение процесуална възможност да сезират съда с искане за освобождаване от внасяне на държавна такса, а той да преценява правно-организационната форма на юридическото лице и търговеца, дали съответното юридическо лице преследва стопанска цел, както и финансовите възможности на неговите съдружници или акционери и възможността им да си набавят необходимите средства за подаването на жалбата (*Peuykar yev Haghtanak ltd v. Armenia*).

По тези съображения считаме, че законодателят не е използвал най-щадящото средство за постигане на първата от поставените с изменението на АПК цели, поради което е нарушил изискването за съразмерност на средството с целта (Решение № 7 от 2012 г. по к. д. № 2/2012 г.). По този начин се създава съществена и непреодолима пречка за упражняване

правото на защита пред касационната инстанция по административни дела, с което е допуснал нарушение на конституционните норми на чл. 56 и чл. 117, ал. 1.

С оглед на другата цел на законодателя не възприемаме за конституционносъобразна аргументацията му, че повишаването на държавните такси за касационно обжалване по АПК се налага, тъй като съществуващите такси по своя размер не са достатъчни за покриване разходите на ВАС. Съдът е имал нееднократно поводи да изрази категоричното си становище, че съдебната власт е на бюджетна издръжка, като необходимите средства за балансиране на разходите ѝ се набират основно чрез приходната част на държавния бюджет (Решение № 3 от 1992 г. по к. д. № 30/1991 г., Решение № 17 от 1995 г. по к. д. № 13/1995 г., Решение № 17 от 1996 г. по к. д. № 18/1996 г., Решение № 4 от 2015 г. по к. д. № 3/2015 г.). Налице е безспорност в тълкуването и прилагането на конституционните принципи на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Натоварването на съдебните органи с неоправдани очаквания да осигуряват все повече средства от собствени приходи за своя бюджет крие риска от непрекъснато несъответно на доходите на гражданите повишаване на държавните такси. Това би довело до негативен социален ефект. Поради това увеличаването на съществуващите държавни такси и въвеждането на нови такива пред касационната инстанция не е най-щадящото за правните субекти средство за постигане на втората цел на законодателя – увеличаване на приходите на съда. При неоправдано оскъпяване на съдебния процес голяма част от гражданите и организациите ще бъдат практически лишени от конституционното им право на съдебна защита на техните права и законни интереси.

В обобщение приемаме, че разтоварването на върховната съдебна инстанция по административни спорове е законна ценност. Тя обаче би могла да бъде защитена, но с по-щадящи и пропорционални на нея средства, каквито са някои от предприетите със ЗИДАПК – намаляване на касационните производства, едно от средствата за което е промяната на родовата подсъдност, и приподписването на касационната жалба от адвокат или юрисконсулт. С предприетите изменения на АПК за значително повишаване на таксите за сезиране на ВАС като касационна инстанция е нарушен принципът на пропорционалност между защитата на правата на правните субекти и защита на интересите на правосъдието в посока съществено ограничаване на правото на защита и правото на достъп до съд. Чрез прекомерно високите държавни такси реализацията на правото на съдебна защита пред касационната инстанция се превръща в декларативна, с което това гарантирано право от Конституцията е нарушено. (Kreuz v. Poland, Levages prestations services v. France).

Намираме, че начинът, по който законодателят е въвел разделението между субектите по повод заплащаните от тях прости такси за касационно производство противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Член 227а, ал. 1 АПК въвежда простите такси в две групи според субекта – 70 лв. за гражданите, едноличните търговци, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги, и 370 лв. за организациите. Съгласно § 1, т. 4 от Закона за администрацията (ЗА) "обществени услуги" са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги", а "организация, предоставяща обществени услуги" е всяка организация, независимо от правната форма на учредяването ѝ, която предоставя една или повече от услугите по т. 4". Поставянето в една група наред с гражданите на едноличните търговци и на организациите, предоставящи обществени услуги, които също са търговци по смисъла на ЗА, повдига сериозен въпрос за неравно третиране на субектите на административното право, тъй като неравните (по доходи и имущество) се третират като равни (при заплащането на еднакъв размер проста държавна такса за касационно обжалване). Същото неравенство е заложено и при втората група субекти, заплащащи по-високия размер държавна такса, тъй като в родовото понятие "организации" се включват както търговските дружества, така и юридическите лица с нестопанска цел. За въведената с оспорваната норма промяна в критериите относно качеството на жалбоподателите в касационното производство по отношение на заплащания от тях размер на държавна такса в сравнение с тези при първоинстанционното административно производство (при което в една група са физическите лица и юридическите лица с нестопанска цел, а във втора – останалите юридически лица и физическите лица – търговци) липсва каквато и да е законодателна обосновка. С това нормотворецът е нарушил чл. 6, ал. 2, изр. първо от Основния закон, по повод на който КС е постановил, че "сред най-важните характеристики на принципа на равенството пред закона е задължението, което той отправя към законодателната власт да третира в рамките на правното регулиране еднаквите еднакво" (Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13/2010 г.). Допуснато е нарушение и на принципа на правовата държава, дефиниран в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно който "на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното", тъй като той е длъжен "да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен начин. Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се

осигури справедливост в обществото" (Решение № 4 от 2011 г. по к. д. № 4/2011 г., Решение № 3 от 2013 г. по к. д. № 7/2013 г.).

Считаме, че въведената с чл. 227а АПК пропорционална държавна такса в касационното административно производство е противоконституционна и на друго основание. Съгласно чл. 227а, ал. 1, изр. 2 АПК тя се дължи само в това производство, когато по делото има определяем материален интерес. Тя се изчислява в размер на 0,8 на сто от материалния интерес, но не повече от 1700 лв., а в случаите, когато материалният интерес е над 10 000 000 лв. – таксата е в размер 4500 лв. (ал. 3). Законът за държавните такси допуска съществуването на пропорционални такси, като в чл. 2, ал. 2 посочва начина на тяхното определяне – върху цената на документа или услугата, а когато цената не е указана, таксата се определя върху пазарната цена. Както се посочи, в мотивите към законопроекта липсват данни относно критерия за определяне на цената на "услугата", както изисква първата алтернатива за изчисляване на пропорционалната такса. Втората алтернатива – определянето на пропорционалната такса върху пазарната цена – не държи сметка за характера на касационното административно производство. В него не се поставя на преден план материалният интерес (както при гражданското и търговското правосъдие), а нарушената законност при осъществяване на държавното управление. Използваното понятие от законодателя "определяем материален интерес" за база за определяне на пропорционалната държавна такса не е дефинирано нито в АПК, нито в друг нормативен акт. Липсата на легална дефиниция води до непредсказуемост и правна несигурност, тъй като не е ясно за гражданите и организациите дали става дума за обжалване на съдебни решения, предмет на които е проверка на актове, с които се установяват държавни и общински публични и парични вземания, или и на други актове, от които може да се извлече материален интерес. Неяснотата на закона предполага липса на сигурност у потенциалните жалбоподатели за вида на таксата (проста или пропорционална) и стойността на пропорционалната държавна такса за пред касационната инстанция, което би могло да бъде възпиращо ги условие за подаване на жалба. Неясно дефинираното от законодателя понятие "определяем материален интерес" би могло в определен момент да бъде запълнено със съдържание по тълкувателен път от ВАС, но това би означавало да се изчака създаването на противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона (чл. 124, ал. 1, т. 5 ЗСВ). В правовата държава е недопустимо законодателят да приема норми, които със самото си създаване да залагат противоречивото им или неправилно прилагане. Това влиза в колизия с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като "изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а оттук – и за предвидимост, за съответствието им с

принципите и ценностите на Основния закон, са сред най-съществените негови измерения" (Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г.).

Предвид изложените съображения намираме, че чл. 227а, ал. 1, 3 и 4, чл. 235а и 242а АПК и чл. 161, ал. 4 ДОПК противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 117, чл. 6, ал. 2 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Те не съответстват и на чл. 6, § 1 КЗПЧОС.

4.3.2. Според съдиите Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Надежда Желепова и Красимир Влахов искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено по следните съображения:

Доводите на вносителите за противоречие на измененията в АПК по отношение на дължимите държавни такси в касационното производство, за частни жалби и в производството по отмяна на влезли в сила съдебни актове с чл. 60, ал. 1 КРБ не могат да бъдат споделени. В посочения конституционен текст е предвидено задължение за гражданите да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.

В Решение № 13 от 2014 г. по к.д. № 1/2014 г. Конституционният съд определя държавните такси като плащане в полза на държавния бюджет от конкретно физическо или юридическо лице заради това, че е предизвикало действието на държавен орган в свой интерес или му е предоставена искана услуга. Държавната такса е финансово плащане, установено от държавата и събирано от нейните органи във връзка с извършвана от тях дейност или услуга. Заплащането на таксата може да бъде условие за получаване на тази престация. Следователно такса е длъжен да плати всеки, за когото законодателят е определил финансова тежест за извършвани държавни разходи в негова полза.

С разпоредбата на чл. 227а АПК е предвидено предварителното внасяне на държавна такса в размер, разграничен според категорията на касаторите и според материалния интерес. По характер установените в АПК такси са прости и пропорционални. Простите такси са фиксирани по размер, който е различен съобразно подателя на касационната жалба. В първата категория лица, заплащащи държавна такса при подадена от тях касационна жалба за касационното производство в размер на 70 лв., попадат граждани, еднолични търговци, държавни и общински органи и лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги. Във втората категория попадат организациите, които са дефинирани в § 1, т. 2 ДРАПК като юридическо лице или сдружение на юридически или физически лица, което е организационно обособено въз основа на закон, като за тях таксата е определена на 370 лв.

Внимание заслужава обстоятелството, че размерът на събираните в съдебното административно производство държавни такси, определени с Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от

съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, не е променян от 1998 г. По данни на Националния статистически институт от тогава до настоящия момент минималната работна заплата е нараснала над 10 пъти. Ето защо не може да бъде квалифицирано като прекомерно увеличението на размера на дължимата такса за касационно оспорване на 70 лв. Увеличението е малко повече от 10 пъти спрямо досега прилагания размер. Това обаче не означава реално ограничаване на достъпа до правосъдие. Запазването на минималните държавни такси, въведени през 1998 г. за производствата пред първата инстанция, гарантира ефективното осъществяване на това право. Няма пречка държавната такса за производството пред касационната инстанция да е по-висока, доколкото съответства на сложността на приложимото право и производството, както и на възможността за ефективна защита на интересите на касационните жалбоподатели. Дължимостта на държавната такса при касационното оспорване се обуславя и от обстоятелството, че заплащането ѝ е свързано не само с възмездяването на тази правораздавателна дейност, но и с мотивирането на касаторите да упражняват добросъвестно процесуалните си права да оспорват съдебните актове на първоинстанционните съдилища (в този смисъл Решение № 3 от 2008 г. по к.д. № 3/2008 г.). Следва да се отбележи, че събирането на държавни такси по принцип има за цел подобряването на доброто администриране на правосъдието, както и намаляването на неоснователните жалби и осигуряването на допълнителни средства за осъществяване на добра правосъдна политика (В.М. срещу България). На основата на горното считаме, че определените размери на простите такси не препятстват достъпа до правосъдие и упражняване на правото на защита – от една страна, те са предпоставка за ефективно реализиране на съдебното производство, а, от друга, могат да препятстват злоупотребата с право на жалба. Откриването на възможност за злоупотреба с правото на жалба води до спиране на нормалното развитие на административноправните отношения, чието начало е поставено с издаването на административния акт – предмет на съдебното административно производство.

Разпоредбата на чл. 60, ал. 1 КРБ се отнася само до гражданите, които са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. От тази разпоредба не могат да се правят никакви изводи по отношение на юридическите лица, тъй като Конституцията не установява като изискване за конституционосъобразност на събираните от тях такси преценка за имущественото им състояние. Освен това посочената разпоредба има предвид извършването на преценка за материалното състояние не на гражданите изобщо, а на всеки отделен гражданин като страна по конкретно дело. Това правило е доразвито както в текста на чл. 83 ГПК, така и в чл. 227а, ал. 2 АПК във връзка с уредените в тях производства за освобождаване от заплащането на държавна такса въз

основа на преценка на доходите на лицето и на неговото семейство, имущественото му състояние, семейното положение, здравословното състояние, трудовата заетост, възрастта и другите относими обстоятелства. Наличието на възможност за страната по конкретно дело да бъде освободена от заплащането на държавна такса представлява проявление на принципа, че еднаквите се третират еднакво, а различните – различно. Конкретната по размер такса може да бъде противоконституционна само ако нейният размер е прекомерен и така пречатства достъпа до съд.

По естеството си правото на достъп до съд изисква регулиране от държавата и може да бъде предмет на ограничения, доколкото то не е абсолютно право (*Golder v. the United Kingdom*; Шишков срещу България). Тези ограничения трябва да са конституционно допустими – да не стесняват правото до степен, променяща самата му същност. Предвидените в АПК държавни такси в касационното производство за частни жалби и в производството по отмяна на влезли в сила съдебни решения не представляват стесняващи правото на достъп ограничения в такава степен. Това е така, защото при определянето на техния размер не само е отчетено нарастването на доходите на гражданите и развитието на икономическите условия в страната, но също така в самия закон е предвидена възможност гражданите да бъдат освобождавани от заплащането на такива такси при наличието на определени условия. Освен това изрично е предвидено, че държавните такси при касационно обжалване на съдебни решения, постановени по дела за пенсионно, здравно и социално осигуряване, са в намален размер съотнесено с останалите такси – 30 лв. за граждани и еднолични търговци и 200 лв. за организациите, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги.

В допълнение подчертаваме, че заплащането на държавна такса за касационното производство от държавните и общинските органи е уредено за първи път в българското законодателство. Досега административните органи не са заплащали държавна такса при касационно обжалване, което противоречи на принципа за равенство на страните в процеса, преодоляно с оспорената разпоредба.

С разпоредбата на чл. 227а АПК се установяват и пропорционални такси съобразно материалния интерес на касатора. Пропорционалните такси не са въведени за първи път от АПК. Такива такси, включително и за производствата пред административния орган, са предвидени и в Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, в Закона за обществените поръчки, в Закона за защита на конкуренцията, в Закона за концесиите, като размерът на таксите по последните три закона е конкретно посочен в отделна тарифа. Определянето на материалния интерес, респ. на дължимата пропорционална такса, е в кръга на правораздавателните правомощия на съда.

Въвеждането на пропорционална такса в касационното производство цели защитата на претендираните от правните субекти материални интереси. Пропорционалните такси са предвидени само за касационните производства, по които има определяем материален интерес, върху който следва да бъде начислена дължимата държавна такса. Пропорционалната такса в тези случаи дава възможност на касационния жалбоподател сам да определи оспорения от него размер на материалния интерес и да заплати държавна такса само върху този интерес, а не съответния размер на простата такса, който би могъл да бъде по-висок. От друга страна, размерът на конкретното задължение на гражданина или на юридическото лице, определено по реда на ДОПК, Закона за акцизите и данъчните складове (обн., ДВ, бр. 91 от 15.11.2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 33 от 19.04.2019 г.) и Закона за митниците (обн., ДВ, бр. 15 от 6.02.1998 г.; посл. изм., бр. 32 от 16.04.2019 г.), представлява част от задължителната проверка за законосъобразност на съдебния акт.

5. Относно премахването на възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони – чл. 20а, ал. 3, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 24а, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 38, ал. 2, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 75, ал. 9, изр. 3 ЗПБ; чл. 25, ал. 2, изр. 3 ЗПП; чл. 44, ал. 6, изр. 2 ЗПП; чл. 119 КСО в частта "с изключение на постановените по жалби срещу актовете по чл. 117, ал. 1, т. 2, буква "е"; чл. 40, ал. 3 ЗДОИ; чл. 13, ал. 6, изр. 2 и ал. 7, изр. 2 ЗСП; чл. 10, ал. 6, изр. 2 ЗСПД; чл. 14а, ал. 1, изр. 3 ЗСПД и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК

Президентът излага доводи, че премахването на касационната инстанция в редица специални закони и ограничаването на правото на защита само до една съдебна инстанция, когато с това се затруднява реализирането на конституционно признати права или на обществен интерес, който държавните органи са длъжни да отстояват, представлява нарушение на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 117, ал. 1 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията. Според вносителя правото на оспорване на административен акт, както и правото на касационно оспорване на първоинстанционно съдебно решение представляват процесуални права за защита срещу порочен държавен юридически акт. Също така се поддържа, че касационното производство, като решава спора за законосъобразността на първоинстанционното решение, представлява ефективна преграда срещу нищожни, недопустими или неправилни първоинстанционни решения. В искането се приема, че премахването на касационната инстанция, в и без това двуинстанционните производства, несъмнено отслабва защитата на засегнатите права на гражданите, юридическите лица и държавата.

Народните представители излагат доводи, че ограничаването на правото на защита само до една съдебна инстанция представлява нарушение на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 117, ал. 1 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията. Вносителите поддържат, че законодателят може да изключи от касационно

обжалване първоинстанционните съдебни решения, постановени по обжалвани административни актове, само тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите или когато друга, изрично прогласена, конституционна ценност трябва да бъде приоритетно защитена. Народните представители допълват, че ограничаването на касационния контрол не съответства и на чл. 6, § 1 КЗПЧОС.

Според омбудсмана на Република България е недопустимо изключването на съдебно обжалване пред втора съдебна инстанция, тъй като по този начин се изключва изцяло приложението на чл. 125, ал. 1 от Конституцията по отношение на съдебната практика по закони, засягащи същностни конституционни права на гражданите. Отказът да се предостави достъп до касационна инстанция по дела, свързани с основни конституционни права, според вносителя означава да се приеме *a priori*, че същностни конституционни права могат да бъдат признати или отказани с недопустими или нищожни съдебни решения.

Постъпилите по делото становища и правни мнения относно премахването на възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони се разделят на две групи.

Първата група становища, която включва тези на Висшия адвокатски съвет, Агенцията за социално подпомагане, Националното бюро за правна помощ, Националния осигурителен институт, Фондацията "Програма Достъп до Информация", Екологичното сдружение "За Земята", проф. д-р Димитър Костов и проф. д-р Дончо Хрусанов, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Втората група становища, към която се отнасят становищата на Народното събрание, министъра на правосъдието, Върховния административен съд, главния прокурор, Асоциацията на българските административни съдии и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, намират искането за неоснователно.

В останалите постъпили по делото становища не е изразена позиция относно премахването на възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони.

Конституционният съд намира следното:

В правовата държава, когато става въпрос за правораздавателна дейност, достъпът до съд трябва винаги да е открит (Решение № 6 от 2008 г. по к. д. № 5 от 2008 г., Решение № 1 от 2012 г. по к. д. № 10/2011 г.). Тълкуването на разпоредбата на чл. 56 във връзка с чл. 117 и чл. 119 от Конституцията сочи, че съдебната защита поначало е основната защита. Нито една разпоредба на Основния закон обаче не изисква съдебното производство да премине през повече от един стадий. Разпоредбата на чл.

121, ал. 1 от Конституцията гарантира на гражданите и на юридическите лица право на защита във всички стадии на процеса, без обаче да уточнява колко и кои са тези стадии, като възлага на законодателя това да бъде направено чрез процесуалните закони. Конформното тълкуване на сочените оспорени разпоредби с чл. 6, § 1 КЗПЧОС (Решение № 2 от 1998 г. по к.д. № 15/1997 г., Решение № 3 от 2011 г. по к.д. № 19/2010 г.) дава основание да се приеме, че специален закон може да ограничи инстанционността на съдебното производство, без обаче да може да изключи достъпа до съд.

Конституционният съд в Решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13/2017 г. е приел, че Конституцията поначало не въвежда правила относно съдебния инстанционен контрол. В Решение № 15 от 2018 г. по к. д. № 10/2018 г. Съдът подчертава, че: "Конституцията не определя броя на съдебните инстанции. Инстанционността е прерогатив на устройственото и процесуалното законодателство, а достъпът до касационната фаза не е абсолютен и може да бъде преценяван от върховната съдебна инстанция въз основа на законово установени критерии за подбор на касационните жалби." Член 63, ал. 1 и 8 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) посочват, че административните съдилища в България разглеждат определените със закон дела като първа инстанция, а ВАС разглежда обжалваните пред него актове по дела на административните съдилища като касационна инстанция. Съгласно чл. 131 АПК съдебните производства по този кодекс са двуинстанционни, освен когато в него или друг закон е установено друго.

В практиката си Конституционният съд последователно отстоява разбирането, че изброяването в чл. 119, ал. 1 от Конституцията на съдилищата в Република България не следва да се възприема в смисъл, че всяко дело, независимо от неговия предмет, трябва да премине през всички инстанции (Решение № 27 от 1998 г. по к. д. № 20/1998 г., Решение № 16 от 1998 г. по к. д. № 7/1998 г., Решение № 9 от 2002 г. по к. д. 15/2002 г., Решение № 4 от 2009 г. по к. д. № 4/2009 г., Решение № 6 от 2018 г. по к. д. № 10/2017 г.).

КЗПЧОС също не гарантира като самостоятелно право обжалването на решение на съд, който отговаря на изискванията на чл. 6, § 1 от нея. Ако първоначалното "определяне на граждански права" по смисъла на тази разпоредба е извършено от административен орган, който не прилага в процедурата си чл. 6 КЗПЧОС, изискванията на същия ще са гарантирани, доколкото производството му е предмет на контрол от съдебен орган, който има пълна юрисдикция по въпросите на правото и по фактите. В този случай "достатъчността на контрола" ще е изпълнена и само с една съдебна инстанция (*Riepan v Austria*).

Важна гаранция за защита правата и законните интереси на гражданите и организациите, засегнати от административен акт, е възможността за оспорване на индивидуалните и общите административни актове по административен ред пред непосредствено по-горестоящия

административен орган (глава шеста на АПК). По-горестоящият административен орган може да реши спора по същество (чл. 98, ал. 2 АПК) и постановеният акт подлежи на оспорване за законосъобразност пред съд. Той може да отхвърли жалбата или протеста и тогава на оспорване по съдебен ред подлежи първоначалният административен акт. По този начин производството по оспорване по административен ред на общите и индивидуалните административни актове представлява важна процесуална възможност за гарантиране правото на защита, прогласено от чл. 56 от Конституцията. Фактът, че определено производство не преминава през две съдебни инстанции, не води до нарушаване на това право, тъй като е осигурена защита пред съд, отговарящ на стандартите на чл. 6, § 1 КЗПЧОС.

Съгласно чл. 145, ал. 1 АПК административните актове подлежат на оспорване пред първа съдебна инстанция по отношение на тяхната законосъобразност. В този стадий на административния процес се проявява най-силно принципът на служебното начало (чл. 9 във връзка чл. 168 АПК). Първоинстанционният съд може да отмени оспорения административен акт поради нарушаване на всяко едно от основанията по чл. 146 АПК, дори да не е поискано от оспорващия, както и да обяви нищожността на акта. Ето защо и когато производството пред административните съдилища е единственото съдебно производство, без да има възможност решението на съда да бъде атакувано пред ВАС, дори и при бездействие или незнание на оспорващите, техните интереси ще бъдат охранени от съд.

Както в исканията, така и в някои от становищата по делото, твърдяната противоконституционност на сочените норми от специалните закони се съпътства от позоваване на практиката на КС по чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията (Решение № 7 от 1995 г. по к.д. № 98/1995 г., Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25/1996 г., Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г., Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4/1999 г., Решение № 4 от 2001 г. по к.д. № 15/2000 г., Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11/2002 г., Решение № 11 от 2003 г. по к.д. № 9/2003 г., Решение № 5 от 2006 г. по к.д. № 1/2006 г.). Според Конституционния съд обаче от тази практика не могат да се черпят аргументи в настоящия случай. В нея Съдът е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебната обжалваемост на административните актове, като приема, че изключенията могат да се оправдаят единствено с особено важни интереси на гражданите и обществото и да се отнасят само за отделни като вид административни актове, без да попадат в сферата на основните права или принципа на правовата държава. Текстът на чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията обаче се отнася само до административните актове и не може да се приложи по аналогия и за съдебните актове, постановявани от административните съдилища, тъй като те са правораздавателни актове. Конституционният съд намира, че стандартите на правовата държава за достъп до съд и осигуряване на гражданите и организациите на правото на защита на техни права и

законни интереси са гарантирани с достъпа само до една съдебна инстанция. Кои ще са производствата, за които законодателят може да предвиди едноинстанционен съдебен контрол, е въпрос на целесъобразност, като изборът следва да бъде оправдан със защита на значими процесуални ценности, като бързината на правораздаването, процесуална дисциплина и процесуална икономия. В мотивите към ЗИДАПК са обосновани такива цели: създаване на гаранции за изпълнение на основната функция на ВАС, установена в чл. 125, ал. 1 от Конституцията, и постигането на ефективен, прозрачен и бърз административен процес. От проведеното обсъждане на ЗИДАПК в Правната комисия на 44-то Народно събрание (Стенографски протокол № 56 от 3.07.2018 г. и Стенографски протокол № 57 от 4.07.2018 г.) е видно, че едноинстанционен съдебен контрол се установява по такива дела, които не се отличават с фактическа и правна сложност и по които има относително стабилна съдебна практика.

Президентът и народните представители твърдят наличието на противоконституционност на разпоредбата в ал. 6, изр. 2 на чл. 160 ДОПК, която постановява, че 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. Законодателят е изключил от касационно обжалване група съдебни актове на първоинстанционните съдилища, определяйки я чрез размера на установените с ревизионния акт публични вземания. Конституционният съд не намира, че избраният критерий е произволен и противоконституционен. От гледна точка на съображенията, от които се е водил законодателят, за да направи изключение от двуинстанционното съдебно производство по отношение на тази категория дела, Съдът намира за допустимо да се направят такива за ревизионните актове, които установяват сравнително ниски по размер публични вземания. Атакуваната норма не води до неравно третиране на гражданите от закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), тъй като всички физически лица, на които е издаден ревизионен акт, установяващ публично вземане в размер до 750 лв., са поставени в еднаква ситуация. Това е относимо и към всички юридически лица, на които е издаден ревизионен акт в размер до 4000 лв. Субектите, намиращи се в еднакво положение, са третирани по еднакъв начин от закона.

Що се отнася до претендираното нарушаване на чл. 125 от Конституцията, овластяващ Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднаквото прилагане на законите в административното правораздаване, разпоредбата има предвид правораздаването по административни дела, а не, че всички дела трябва да бъдат разгледани в две съдебни инстанции (Решение № 27 от 1998 г. по к.д.

№ 20/1998 г., Решение № 16 от 1998 г. по к. д. № 7/1998 г., Решение № 9 от 2002 г. по к. д. 15/2002 г., Решение № 4 от 16.06.2009 г. по к. д. № 4/2009 г., Решение № 6 от 2018 г. по к. д. № 10/2017 г.). Въведените изключения с оспорваните разпоредби на специалните закони не противоречат на чл. 125 от Конституцията. Конституционният съд подчертава, че както Върховният касационен съд, така и Върховният административен съд осъществяват своите правомощия по чл. 124 и чл. 125 от Конституцията преди всичко чрез своята тълкувателна дейност (Решение № 27 от 1998 г. по к. д. № 20/1998 г., Решение № 9 от 24.10.2002 г. по к. д. № 15/2002 г., Решение № 2 от 2005 г. по к. д. № 9/2004 г.). Конституционният съд счита, че едноинстанционността на съдебния административен процес по определени дела е оправдано с достатъчно значима конституционна цел законодателно разрешение – освобождаване на ресурс на ВАС за гарантиране на основната му функция по чл. 125, ал. 1 от Конституцията. Стесняването на кръга на съдебните актове, които могат да бъдат обжалвани по касационен ред, има за цел облекчаването на ВАС от прекомерна натовареност и му позволява пълноценно да изпълнява функциите си по върховен съдебен надзор за точното и еднаквото прилагане на законите. Същевременно едноинстанционното съдебно производство по определени дела не засяга същината на правото на защита на гражданите, тъй като достъпът до съд е гарантиран, без да се накърняват стандартите на Конституцията и на КЗПЧОС.

Предвид тези съображения Конституционният съд намира, че чл. 20а, ал. 3, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 24а, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 38, ал. 2, изр. 2 ЗОЗЗ; чл. 75, ал. 9, изр. 3 ЗПБ; чл. 25, ал. 2, изр. 3 ЗПП; чл. 44, ал. 6, изр. 2 ЗПП; чл. 119 КСО в частта "с изключение на постановените по жалби срещу актовете по чл. 117, ал. 1, т. 2, буква "е"; чл. 40, ал. 3 ЗДОИ; чл. 13, ал. 6, изр. 2 и ал. 7, изр. 2 ЗСП; чл. 10, ал. 6, изр. 2 ЗСПД; чл. 14а, ал. 1, изр. 3 ЗСПД и чл. 160, ал. 6, изр. 2 ДОПК не противоречат на Конституцията и на чл. 6, § 1 КЗПЧОС.

6. Относно разпоредбата на чл. 192а, изречение второ АПК

Народните представители оспорват разпоредбата на чл. 192а, изречение второ АПК с аргументите, че тя противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията и поставя държавата в неоправдано привилегировано положение. Според вносителите оспорената разпоредба създава възможност държавата чрез органите на изпълнителната власт да издава подзаконови нормативни актове в противоречие с действащия материален закон и въпреки това физическите и юридическите лица да не могат да ги оспорят успешно пред съд поради това, че в хода на фазата по съдебното обжалване държавата може да интервенира законодателно и да saniра недействителния подзаконов нормативен акт (нищожен или унищожаем), след което съдът ще бъде длъжен да прецени законосъобразността на атакувания подзаконов нормативен акт към момента на постановяване на

съдебното решение и съответно да се произнесе, че същият е вече законосъобразен.

Становище по този въпрос са изразили единствено главният прокурор, според когото искането е основателно, и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, което намира разпоредбата за конституционносъобразна.

Конституционният съд установи следното:

Съдебният контрол за законосъобразност на подзаконовите административни актове е израз на правозащитната функция във всяка правова държава и чрез него се гарантира съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите (чл. 4, ал. 1 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията) (Решение № 13 от 1993 г. по к. д. № 13/1993 г., Решение № 1 от 2012 г. по к. д. № 10/2011 г.). По дефиниция тези актове съдържат административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно действие (чл. 75, ал. 1 АПК). Съдебното оспорване на подзаконови нормативни актове се осъществява по реда на раздел III от глава десета на АПК (чл. 185 – 196). В него не са посочени основанията за оспорване на тези актове, но по силата на препращащата норма на чл. 196 АПК са приложими основанията за оспорване на индивидуалните административни актове по чл. 146, при отчитане на спецификите, свързани с производството по издаването и правната им природа. Съгласно разпоредбата на т. 4 на чл. 146 АПК едно от основанията за атакуване на тези актове е противоречието им с материалноправни разпоредби.

С новосъздадения чл. 192а, изречение второ АПК законодателят изрично посочва момента, към който съдът извършва проверка на материалната законосъобразност на подзаконови нормативни актове – това е моментът на постановяване на съдебното решение.

Принципно положение е, че съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му (чл. 142, ал. 1 АПК). Подзаконовите нормативни актове обаче не изчерпват действието си с еднократното им прилагане. Те са източник на общозадължителни правни правила, с които трябва да се съобразяват другите нормативни административни актове от по-ниска степен, както и общите и индивидуалните административни актове. Подзаконовият нормативен акт няма самостоятелен живот извън закона – той винаги трябва да е в изпълнение на закона и в рамките на закона. Това изискване трябва да е валидно към всеки момент от неговото действие и за него съдът следи служебно. Поради това чл. 15, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА) изисква съответствие на нормативните административни актове с Конституцията и с другите нормативни актове от по-висока степен. Ако в хода на производството пред съда до приключване на устните състезания законът, с който трябва да се съобразява нормативният административен

акт, е изменен, настъпва нов юридически факт. В съдебния процес той не може да бъде игнориран, а следва да бъде съобразен, за да се изпълни изискването на чл. 15 ЗНА за непрекъснатост на съответствието на подзаконовия нормативен акт със закона. Затова чл. 196 АПК, като препраща към разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове, изрично изключва приложението в този случай на ал. 1 на чл. 142 АПК, но не и на ал. 2 от същия. Съгласно последната разпоредба установяването на нови факти от значение за делото след издаване на акта се преценява към момента на приключване на устните състезания. Новата разпоредба на чл. 192а АПК в атакуваната ѝ част – изречение второ, всъщност преповтаря и конкретизира заложеното в чл. 142, ал. 2 АПК по отношение на момента на преценката за материална законосъобразност на подзаконовите нормативни актове. Тя не създава правна несигурност, нестабилност и непредвидимост. Тази разпоредба закрепва изрично трайно установена практика на Върховния административен съд, с което постига точно обратния ефект. Поради това Конституционният съд не намира да е налице несъответствие с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Останалите аргументи на вносителите за противоконституционност се отнасят изцяло по целесъобразността на оспорената разпоредба в чл. 192а. Конституционният съд не споделя виждането, че държавата "чрез органа си на законодателна власт може да интервенира законодателно и да санира недействителния подзаконов нормативен акт", с което държавата се поставя в привилегировано положение и "винаги ще може да печели административните дела, заведени от засегнатите физически и юридически лица". Няма спор, че законодателната власт в България се осъществява от Народното събрание (чл. 62, ал. 1 от Конституцията). Неоспоримо обстоятелство е, че никоя друга власт не може да попречи на законодателя да приема, отменя или изменя закони, с които да регулира обществените отношения. Искането не държи сметка за това, че дори подзаконовият нормативен акт да бъде отменен от съда поради материалната му незаконосъобразност, правният ефект от отмяната се поражда само занапред (чл. 195, ал. 1 АПК), като през време на действието му този акт се счита за законосъобразен и поражда валидни правни последици. Породените от такъв акт правни последици през периода на неговото действие се уреждат служебно от компетентния орган в срок не по-дълъг от три месеца от влизане в сила на съдебното решение. В тези последици се включват въпроси като: валидността на възникналите правоотношения, преценка за придобити, погасени или изменени права и преценка за вредите (имуществени и/или неимуществени) от нарушени права. По този начин правата на гражданите и юридическите лица винаги ще бъдат гарантирани, а интересите им – защитени.

Поради тези съображения Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл. 192а, изречение второ АПК не противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Воден от изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4, предложение второ от Конституцията във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни и за несъответстващи на международни договори, по които България е страна, чл. 217, ал. 2, ал. 3 в частта "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" и ал. 4 от Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.; посл. изм. и доп., бр. 77 от 18.09.2018 г.), както и § 111 (с който в Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., редакция – ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.), в чл. 99 се създава ал. 12) и § 149, ал. 2, изр. първо в частта "закрито заседание" от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.).

Отхвърля исканията в останалата им част.

По отношение на разпоредбите на чл. 227а, чл. 235а, чл. 242а от Административнопроцесуалния кодекс и чл. 161, ал. 4 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс не е формирано мнозинство за вземане на решение.

Особено мнение на съдията Георги Ангелов

1. По чл. 132, ал. 2, т. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК)

а. Съгласно чл. 125, ал. 2 от Конституцията Върховният административен съд (ВАС) се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. *Per argumentum a fortiori* тази подсъдност важи и за актовете на министър-председателя и на заместник министър-председателите.

Оспореното изменение на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК, според което "в случаите, предвидени в закон" тези административни актове се оспорват пред съответния (очевидно по правилата на местната подсъдност) административен съд, противоречат пряко на конституционната норма. Тя позволява със закон да се разширява, не и да се стеснява определената в нея подсъдност на ВАС. Думите "в случаите, предвидени в закон, както и", според мен, трябваше да се обявят за противоконституционни.

б. След оспореното изменение на съдебен контрол пред ВАС подлежат актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, "издадени при упражняване на конституционните си (sic) правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление".

Разпоредбата инкорпорира отговора, даден с Тълкувателно решение № 8 от 2018 г. на Конституционния съд, на питането чл. 125, ал. 2 от Конституцията задължава ли Върховния административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция.

Без да навлизам в подробна критика на решението от гледна точка на неговата допустимост и по същество, струва ми се важно да се отбележи следното. Според заключаващите му мотиви от първоинстанционен съдебен контрол пред ВАС са изключени следните актове, издадени от Министерския съвет и от министрите: тези, които не са административни, т. е. не са на власт и подчинение; тези, които, макар и да са административни, не засягат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица; тези, които, макар че са административни и засягат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица, са изключени изрично със закон от пряк съдебен контрол.

Във всички случаи изискването актовете да са издадени при упражняване на "конституционно възложените им функции и правомощия" (според решението) или на "конституционните си правомощия" (според оспорената разпоредба) по ръководството и осъществяването на държавното управление е без всякакво значение както за качеството им на административни актове, така и за допустимостта на съдебния контрол върху тях. Достатъчно и за двете е, че са актове на власт и подчинение в сферата на изпълнителната власт.

Това изискване всъщност е за законоустановеност на дейността на държавните, включително на административните, органи – чл. 4, ал. 1 от Конституцията и чл. 4, ал. 1 АПК. То не е, и не може да е, предварително условие за съдебната проверка, защото е част от самата нея. Първият въпрос, който съдът решава, е тъкмо този – съществува ли правомощието, т.е. компетентността, на органа да издаде властническото волеизявление – чл. 146, т. 1, респ. чл. 184 и чл. 196 АПК.

Измененият чл. 132, ал. 2, т. 2, изр. 1 АПК, в противоречие с чл. 125, ал. 2, предл. 1 от Конституцията, изключва, но не и изрично, както изисква чл. 120, ал. 2 от нея, съдебния контрол за законност на актовете, издадени извън компетентността на издателя им. ВАС не може да ги обяви за нищожни като такива, защото на контрол подлежат само тези от тях, които са валидни. Нищожността им не може да се разкрие и чрез субсидиарния установителен иск по чл. 128, ал. 2 АПК. Той е неприложим, защото е

налице редът за оспорването им като съществуващи административни актове.

По тези причини мисля, че разпоредбата в частта "при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление" следваше да се обяви за противоконституционна.

2. По чл. 133, ал. 2, изр. 1 АПК

Разпоредбата противоречи на чл. 133, ал. 1, изр. 1 АПК. Според нея местната подсъдност при оспорванията на индивидуални административни актове е по постоянния адрес или по седалището на оспорващия или оспорващите ("посочения в акта адресат, съответно адресати", т. е. засегнатите от акта лица).

Обратно на това, чл. 133, ал. 2, изр. 1 АПК разпорежда, че когато посочените в акта адресати са повече от един (идентично с ал. 1) и са с различен постоянен адрес или седалище, но в рамките на един съдебен район (!), делата по ал. 1 (по оспорването на индивидуални административни актове) се разглеждат от административния съд в района на териториалната структура на администрацията на органа, издал акта. (Неуредена изрично, за сметка на това, е хипотезата, в която оспорващите ("адресатите") имат постоянни адреси или седалища в различни съдебни райони; тя попада "във всички останали случаи" по чл. 133, ал. 2, изр. 2 АПК.)

Двете разпоредби си противоречат пряко и изцяло. Нарушено е имплицитното изискване на чл. 4, ал. 1, изр. 2 от Конституцията за яснота, разбираемост и приложимост на закона, по който се управлява. На това основание чл. 133, ал. 2, изр. 1 АПК следваше да се обяви за противоконституционен.

3. По чл. 217, ал. 2 АПК

Обратно на приетото с решението намирам, че чл. 217, ал. 2 АПК, с изключение на своето второ изречение ("Когато касационната инстанция е единствената съдебна инстанция, делото се разглежда в открито заседание."), не е противоконституционен.

а. Самото решение сочи възможността по чл. 121, ал. 3 от Конституцията за изключване със закон на установеното там публично разглеждане на делата. Такава възможност, конкретно за касационните производства, признават и цитираните в решението международни договори, по които България е страна.

б. Съдебно е заседанието, в което съдът извършва процесуални действия, а открито е това съдебно заседание, в което те се извършват устно, публично и с обезпечено право на участие на страните по делото. За страните откритото съдебно заседание е от значение за тяхното изслушване и за участието им при допускането и събирането на доказателства.

в. При касационното оспорване пред петчленен състав на ВАС изключения от разглеждането на делото в открито заседание няма (чл. 217,

ал. 2, изр. 1 АПК). Затова няма и каквито и да е основания за противоконституционност на тази разпоредба или за несъответствието ѝ с международни договори, по които България е страна.

г. Правото си на изслушване, както всяко свое право, страните могат и да не упражнят. Последното изречение на чл. 217, ал. 2 АПК презумира, че ако в касационната жалба до тричленен състав на ВАС или в отговора си по нея страна не поиска разглеждане на делото в открито заседание, тя се отказва от правото си на изслушване. Тук всичко е в ръцете на страните и зависи от свободната им воля. Щом не желаят да бъдат изслушвани, волята им трябва да бъде уважена. Не виждам основания за противоконституционност, нито за несъответствие с международни договори, по които България е страна. Съображения за съразмерност (пропорционалност), които да отменят волята на страните, не може да има, защото тъкмо техните права са предметът на защита/санкция в процеса.

д. Ако страните не са поискали открито заседание, касационното оспорване пред тричленен състав на ВАС се разглежда в закрито заседание, освен ако съдията-докладчик разпорежи делото да се гледа в открито – чл. 217, ал. 2, изр. 3 АПК. Основание за разпореждането нормата не сочи. След като страните са се отказали от правото си на изслушване обаче, такова основание остава да е само допускането и събирането на доказателства. Анализ на доказателствата в касационното производство тук не е нужен, достатъчно е, че такива има – чл. 219 АПК. Необжалваемостта на разпореждането (чл. 217, ал. 2, изр. 4 АПК) не поставя никакъв конституционноправен проблем.

е. Отричането на конституционосъобразността и на съобразността с международните договори на отстъплението от принципа на публичност при разглеждане на касационното дело се крепи всъщност единствено на генералния довод в решението, че е несъразмерно тежко спрямо преследваната с него цел – облекчаване на натовареността на ВАС.

Вън от всякакво съмнение мярката, доколкото изобщо би се прилагала на практика, е дълбоко палиативна. Истинското разтоварване на административното правосъдие лежи според мен в неговата основа и ще настъпи само след намаляването до необходимия минимум на административните регулации.

Посоченото по-горе води до извод, който е точно обратният на основния довод в решението. Отстъплението от принципа на публичността не засяга права без съгласието на техните носители, нито създава задължения за когото и да е, за да се преценява като тежко, още по-малко – несъразмерно тежко, спрямо своята цел.

ж. Съгласявам се с извода за противоконституционност на чл. 217, ал. 2, изр. 2 АПК, но по следните, различни от посочените в решението, съображения.

Производствата пред съд по АПК са двуинстанционни – чл. 131 от кодекса. На касационно оспорване подлежи единствено първоинстанционно съдебно решение – чл. 208 АПК. Няма как поради това касационната инстанция да е единствената съдебна инстанция, както смята посочената разпоредба. Вероятно вместо "касационната" се е имал предвид ВАС. Противоречието с чл. 208 АПК обаче е налице, а оттук и основанието за противоконституционност поради несъответствие с чл. 4, ал. 1, изр. 2 от Конституцията.

Особено мнение на съдиите Таня Райковска и Атанас Семов

Подписахме с особено мнение решението в отхвърлителната му част, тъй като не споделяме както крайните изводи, така и подкрепящите ги аргументи, изложени в мотивите на решението по настоящото конституционно дело по тази група оспорвани разпоредби, отнасящи се до:

По т. 5 относно премахване възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони – чл. 20а, ал. 3, чл. 24а, изр. 3 и чл. 38, ал. 2 от Закона за опазване и защита на земеделските земи (ЗОЗЗ); чл. 75, ал. 9 от Закона за подземните богатства (ЗПБ); чл. 25, ал. 2 и чл. 44, ал. 6, изр. 2 от Закона за правната помощ (ЗПП); чл. 119 от Кодекса за социално подпомагане (КСО); чл. 40, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ); чл. 13, ал. 6, изр. 2 и ал. 7, изр. 2 от Закона за социално подпомагане (ЗСП); чл. 10, ал. 6, изр. 2 и чл. 14а, ал. 1, изр. 3 от Закона за семейни помощи за деца (ЗСПД); чл. 160, ал. 6 ДОПК

Съображенията ни са следните:

Конституционно установеният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Чрез нея се осъществява принципът на законност в сферата на държавното управление – чл. 4, ал. 1 от Конституцията. При издаването на административните актове държавните органи са задължени да спазват Конституцията и законите на страната, а съдебният контрол, предвиден в чл. 120 от Конституцията, изразява цялостното обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото (в този смисъл и Решение № 13/1993 г. по к. д. № 13/1993 г.).

Последователно е разбирането на Конституционния съд, изразено в тълкувателните му решения – Решение № 21/1995 г. по к. д. № 18/1995 г. и Решение № 14/2014 по к. д. № 12/2014 г., че конституционната разпоредба на чл. 120, ал. 2 създава единно материално правно основание за съдебно обжалване на различни по вид административни актове. Сложността и многообразието на държавната дейност не позволява изброяване и класифициране на административните актове в конституционни

разпоредби. Поради това необходимостта от ограничаване на общата клауза за обжалваемост на административните актове в определени хипотези е призната от чл. 120, ал. 2 от Конституцията чрез препращане към закона.

Съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава, той е израз на идеята за разделението и балансирането на властите в държавата, на подчинението на държавната власт на Конституцията и законите.

Конституцията не въвежда правила относно съдебния инстанционен контрол, нито определя броя на съдебните инстанции в наказателното, гражданското, търговското и административното производство.

В чл. 131 от АПК българският законодател е установил правило за двуинстанционност на съдебните производства по административни дела. Административните съдилища изпълняват своята правозащитна функция не само в производството пред първата инстанция – административни съдилища с обща компетентност, а и в двете си инстанции (ВАС). Няма спор, че в правната доктрина и в съдебната практика се приема, че именно в двуинстанционното съдебно производство по административни дела се достига оптималното съчетаване на "ефективност и ефикасност" на съдебния контрол. Следователно ограничаването на съдебния контрол е в противовес както на ефективността, така и на ефикасността, като препятства, а не подпомага постигането на формулираната в мотивите към ЗИДАПК цел за ефективен административен процес.

Макар от чл. 131 АПК да е допустимо изключение от принципа за две инстанции, подобно отклонение следва да държи сметка за аргументите, свързани със защита на други значими ценности, както и за баланс на интересите на участниците в правоотношението, защото иначе би се достигнало до препятстване на защита на признати права и законни интереси, водещо до нарушение на чл. 56 от Конституцията.

В свое Решение № 11/1998 г. Конституционният съд е подчертал, че в системата от правни гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите съдебните са най-висши, защото съдът в своята дейност е независим и подчинен само на закона. Съдебната защита е най-висшата правна гаранция, както за защита правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове. В този ред на мисли правото на съдебна защита, упражнявано чрез съдебния контрол върху актовете на изпълнителната власт, е особено важно с оглед принципа на разделение на властите и съставлява основен елемент в системата от гаранции за правовата държава.

Правозащитната функция на административните съдилища е присъща и за двете инстанции. Както правото на оспорване пред първоинстанционен съд с обща компетентност, така и правото на касационно обжалване представляват процесуални права на защита срещу порочен

административен акт. Касационната инстанция по административни дела е контролно-отменителна, тъй като тя се произнася по валидността, допустимостта и правилността на оспореното първоинстанционно решение, а не до законността на оспорения административен акт. Или ако в първоинстанционното производство административният съд се произнася по законосъобразността на оспорените административни актове, при засилено служебно начало, характерно за административния процес, то касационното производство (т. е. втората инстанция), което се задейства при жалба или протест, се явява ефективна преграда срещу нищожни, недопустими и неправилни решения на административен съд с обща компетентност и премахването на втората инстанция в посочените по-горе случаи, уредени в специални закони, води до отслабване защитата на засегнатите права на гражданите, юридическите лица и държавата.

Практиката по премахване възможността за касационно обжалване на съдебни актове в административното производство не е изолирана, като този факт е посочен и в Тълкувателно решение № 8/2018 г. по к. д. № 13/2017 г. на Конституционния съд, където са изброени пет законодателни изменения в ЗУТ, ЗОБП, ЗООС, ИК, ЗСВ, довели до отпадане на възможността за касационно оспорване на решения на административни съдилища.

Тази тенденция по ограничаване на обжалването на първоинстанционни съдебни актове в административното производство се очертава и от промените в АПК, предмет на настоящата процедура пред Конституционния съд, както чрез препятстване на възможността за касационно обжалване, така и чрез увеличаване размера на държавните такси, въвеждане за първи път на държавни такси в някои процедури по обжалване, промяна в съотношението на размера на таксите, събирани в първоинстанционния процес и касацията, както и въвеждане за първи път на пропорционални такси при "определяем материален интерес".

Законодателят всъщност чрез общите и недостатъчно подкрепени с данни неубедителни мотиви за провежданата законодателна политика в тази област, водещи до ограничаване правото на защита чрез премахване възможността за обжалване на първоинстанционен съдебен акт в административното производство, превръща правилото за двуинстанционност на административния процес в изключение.

Не можем да се съгласим с тезата, че е достатъчно произнасяне на една съдебна инстанция само защото административното производство имало тази особеност, че предполагало предходно оспорване по административен ред пред по-горестоящ административен орган.

В АПК са регламентирани два вида контрол на актовете и действията на администрацията – административен и съдебен. Административният контрол е йерархичен контрол за законосъобразност и за правилност на административните актове. Осъществява се от органа, който в съответната

административна структура е непосредствено по-горестоящ на органа, издал административния акт – той не е независима институция извън системата на изпълнителната власт. Посоченото "квази" производство се развива в рамките на съответната административна структура, която няма характеристиката на независим и безпристрастен орган, какъвто е съдът, или в този случай контролът е в рамките на една от властите.

По тези съображения, отчитайки посочената специфична особеност на административното производство, неубедително е да се поддържа, че са спазени стандартите на правовата държава, и по-конкретно принципът за "достатъчност на контрола". Вярно е, че общото разбиране за осигуряването на достъп до съд в конкретната ситуация е спазено, предвид възможността за оспорване пред първоинстанционен административен съд, но хаотичните и без ясна концепция промени в отделни закони, премахващи възможността за обжалване на първоинстанционен съдебен акт в административното производство, водят до ограничаване на права на участниците в него и не укрепват доверието в съдебната система (при поставена генерална цел на законовите изменения да се разтовари Върховният съд), нито се подпомага работата на администрацията по точното прилагане на закона при всеки отделен случай.

Не е за пренебрегване и обстоятелството, че първоинстанционните административни съдилища заседават в състав от един съдия и постановените от тях съдебни актове влизат в сила, като се препятства проверката им за законосъобразност от по-горна инстанция, заседаваща в троен съдебен състав, така както се развива производството по значителен брой дела в гражданското, търговското и наказателното производство, където актове на първоинстанционни съдилища, които са на най-ниското стъпало в йерархичната система на съдилищата, се проверяват от въззивен съд – окръжен или апелативен, а като касационна инстанция – Върховен касационен съд. Тук от значение е и обстоятелството, че за България върховните съдилища са съдилища по прилагане на правото.

Чрез възлагане на административните съдилища с обща компетентност на разглеждане на административни спорове, породени вследствие приложението на голяма група закони, подзаконови нормативни актове и пр., които се характеризират с твърде голяма динамика, предвид множеството законодателни изменения в тях за кратки периоди от време едва ли би могло да се поддържа, че формираната от тях съдебната практика по приложението им е стабилна, непротиворечива и затова тези първоинстанционни съдебни актове не се нуждаят от проверка от още една съдебна инстанция, при това от съд, който се произнася по прилагане на правото – Върховен съд. Изложеното води и до извод, че така на практика се допуска формиране на разнопосочна регионална съдебна практика. Недопустимо е съобразно принципа за правната симетрия защитата на

основните конституционни права в посочената хипотеза да е с по-малък обем и интензитет от тази на други права и законни интереси.

Не могат да се пренебрегнат и данните от Информационното табло на ЕС за правосъдието през 2017 г., изготвено от Комисията по правосъдие към Европейската комисия. Чрез него се прави сравнителен преглед на ефикасността, качеството и независимостта на правосъдните системи на държавите – членки на ЕС. За България е направен извод, че бързината на административното производство не е проблем, страната е на едно от челните места, като е очертан като "създаващ проблеми" начинът на решаване на определени дела. Годишните доклади на ВАС, които са публични, също показват картината на натовареност на всяко едно от административните съдилища с обща компетентност и на ВАС и в тях не се очертава нарастващо и по-голямо натоварване на този съд от ВКС, а и тълкувателната дейност на всяка една от колегиите на ВКС е значителна по обем спрямо тази на ВАС – все данни, съпоставими с приблизително еднакъв брой на съдиите, които правораздават в посочените върховни съдилища. Следователно нито натовареността, нито пък проблеми, свързани с бързината на правораздаване, имат място или биха могли да се възприемат като водещи, за да се достигне чрез изменение в АПК до ограничаване правото на защита на гражданите и достъпа до още една инстанция, както това е сторено.

Ограничаването на правото на защита само до една съдебна инстанция при създадени затруднения за реализирането на конституционно признати права или на обществения интерес, който държавните органи са длъжни да съблюдават, сочи на нарушение не само на чл. 56, но и на чл. 122, ал. 1 от Конституцията. В своята практика Конституционният съд определя правото на защита по чл. 56 от Конституцията като основно, всеобщо и в същото време и лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право. Конституцията е възложила тази защита на съдебната власт (чл. 117, ал. 1, предл. 1) и когато за нея е сезиран компетентният съд, формата за осъществяване на правото на защита по чл. 56 е административното правосъдие, т. е. при оспорване на административните актове пред съда правото на защита по чл. 56 е право на административно правосъдие.

В административното правораздаване на преден план изпъква пряката защита на нарушената законност в областта на държавното управление, чрез която, макар и ненаправо, се защитават и определени субективни права и интереси на гражданите и организациите, засегнати от действието на атакувания административен акт. За кои административни производства законодателят ще предвиди съдебен контрол на една инстанция не е единствено въпрос на целесъобразност, както се посочва в мотивите на настоящото конституционно решение, а на ясна и целенасочена политика, държаща сметка за правата на всички участници в административното

правоотношение и осигуряваща баланс на интереси, при зачитане върховенството на правото.

Безспорно е, че ограничаване на основните права и свободи поначало е допустимо, с изключение на изрично посочените в чл. 57, ал. 3 от Конституцията, но без да се накърнява същностното ядро на самото право. Ограничаването на правото на защита до една съдебна инстанция по посочените по-горе специални закони (спрямо АПК) би следвало да е продиктувано от преследвана легитимна цел и пропорционалност между използваните средства и целите, към които се стреми, така че това ограничаване да не води до подронване самата същност на правото на защита.

В мотивите към ЗИДАПК такава цел е обоснована със "създаване на гаранции за изпълнение на основната функция на ВАС, установена в чл. 125, ал. 1 от Конституцията, и постигане на ефективен, прозрачен и бърз административен процес". Според Тълкувателно решение № 8/2018 г. по к. д. № 13/2017 г. по повод тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията: "Основният закон не степенува по значимост функциите на Върховния административен съд." За да достигне до този извод, Конституционният съд е анализирал всички възложени от Конституцията функции на ВАС, като първо е посочил, позовавайки се на чл. 119, ал. 1 от Конституцията, че осъществяването на правораздаване – независимо разрешаване на конкретни правни спорове от ВАС, е първата от конституционноустановените функции на този висш съд. Разгледал е върховната надзорна функция на ВАС по ал. 1 на чл. 125 от Конституцията, приемайки, че тя е белег на правовата държава, защото е гаранция за защитата на правата и свободите на гражданите и юридическите лица срещу издаваните от органите на изпълнителната власт актове.

Последователно е, както посочихме, разбирането на Конституционния съд, че съдебната защита е най-сигурната правна гаранция както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове (според цитираното по-горе тълкувателно решение на Конституционния съд и Решение № 5/2003 г. по к. д. № 5/2003 г.).

Разпоредбата на чл. 125, ал. 1 от Конституцията възлага на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Тази дейност Върховният административен съд осъществява не само чрез инстанционната компетентност на съда, вкл. разглеждайки обжалвани пред него първоинстанционни съдебни актове на административни съдилища, но и "с по-голяма значимост, чрез издаване на нарочни актове за тълкуване на законите, които са задължителни за съдилищата". (Тълкувателно решение № 2/2005 г. по к. д. № 9/2004 г.)

Въз основа на изложеното по-горе не приемаме, че е обоснована легитимна цел за ограничаване на правото на защита на гражданите по конкретните съдебни производства – "освобождаване на ресурс на ВАС за гарантиране на основната му функция по чл. 125, ал. 1 от Конституцията", защото дадените в цитираните две тълкувателни решения на Конституционния съд от 2005 г. и 2018 г. правни разрешения не провеждат подобно разграничение на функциите на върховните съдилища на важни (основни, вкл. тълкувателната дейност на ВАС) и на по-малко важни, или неосновни (конкретните съдебни производства, по които се осъществява правораздавателна дейност от ВАС като първа и касационна инстанция).

Не смятаме, че правата на гражданите, юридическите лица и държавата биха могли да бъдат преимуществено и надлежно защитавани единствено чрез тълкувателната дейност на върховните съдилища и техните тълкувателни актове, пренебрегвайки конституционно гарантираното право на защита на всяко застрашено лице в конкретното съдебно производство.

Не възприемаме и не одобряваме тенденцията за поетапно, спорадично ограничаване на кръга на делата, които достигат до ВАС по конкретни правни спорове, без аргументирана от законодателя легитимна, значима конституционна цел. Без съмнение ограничаването на разглеждането на правни спорове по посочените по-горе група закони до една съдебна инстанция, без възможност за проверка от най-висшия съд в държавата за точното и еднакво прилагане на закона в административното производство, не може да се приеме за пропорционална мярка. Правото на касационно оспорване на първоинстанционното съдебно решение, както и правото на оспорване на административен акт представляват процесуални права на защита срещу порочен държавен юридически акт. Това са публични права, насочени към съда, който е държавен орган, т. е. публичноправен субект, и който единствено чрез своето решение, съставляващо юридически акт, и най-вече в касационното производство би могъл да посочи пороците, т. е. неправилното приложение на закона – дали решението на първата инстанция е нищожно, недопустимо, или са налице съществени нарушения на материалния закон, на съдопроизводствените правила или решението на едноличния съдия е необосновано.

Именно по този начин, чрез касационната проверка, би се формирала стабилна съдебна практика по приложението на отделните закони и тя би била не само задължителна за всички административни съдилища в страната, но и би могло да се приеме, че същата е формирана без влияние на местната среда и интереси (това е посочено като проблем не само в Информационното табло, но и в Механизма за сътрудничество и проверка). Защото с ограничаване на страните по тези административни дела да отнесат спора пред ВАС се заличава възможността за проверка на законосъобразността на постановеното първоинстанционно решение (проверката включва валидност, допустимост и правилност на съдебния

акт), т. е. част от гарантираното от чл. 56 от Конституцията право на защита е накърнена, а и защитата на правото не е пълноценна.

Отделно от това не споделяме мотивите, че в конкретната хипотеза са налице "меродавни процесуални ценности като бързина на правораздаването, процесуална дисциплина и процесуална икономия". Подобни "ценности" биха могли да залегнат в процесуалния закон, както в случая в глава втора на АПК, озаглавена "Основни принципи", но едва ли от съдържанието на чл. 11 с наименование: "Бързина и процесуална икономия" би могло да се приеме, че изключването на съдебното обжалване на решение на административен съд се обхваща от посочените процесуални разпоредби. Ако се приеме за меродавно твърдяното в мотивите на законопроекта за изменение и допълнение на АПК относно съдържанието на принципа на бързина и процесуална икономия в административното производство, то се изпада в противоречие с друго водещо начало в процеса – чл. 131 на АПК, прогласяващ като принцип двуинстанционното разглеждане на административните дела.

Едва ли в правова държава водещият мотив на законодателя за ограничаване на обжалването, и оттук на правото на защита на страните в съответните съдебни производства, би бил единствено бързина и процесуална икономия, или разтоварване на съдилища, вместо стремеж към точно и еднакво приложение на закона по конкретните дела в административното производство.

Правомощието по чл. 125, ал. 1 от Конституцията на ВАС създава условия за прилагане и е гаранция за спазване на основните принципи, заложили в чл. 4 на Конституцията. Но не следва да се забравя, че чрез тълкувателната си дейност върховните съдилища не влияят на съдебните актове, които вече са влезли в сила, и чрез тази своя дейност те не дават защита на правата на гражданите и юридическите лица, които по конкретните водени от тях дела, вкл. приключили на една инстанция с влезли в сила съдебни актове, са получили вече правни разрешения за приложението на закона, различни от тези в тълкувателно решение. Или за гражданите, юридическите лица и държавата, като страни в производствата по делата, вкл. и административните, е от значение, и с не по-малка значимост от тълкувателната дейност на ВКС и ВАС, да имат достъп до още една инстанция – в случая до касационната инстанция, която, произнасяйки се по прилагане на правото, да им даде възможност да защитят в пълнота своите права и законни интереси, вкл. чрез проверка на първоинстанционен едноличен акт на съд.

Безспорно е, че установената с наказателните и гражданските процесуални закони триинстанционност, а с АПК – двуинстанционност, не е обвързана с конституционни императиви и поради това няма конституционна пречка с друг закон, различен от процесуалните, да бъде въведена за някои спорни правоотношения различна от общоприетата с

ГПК, НПК, АПК инстанционност (в този смисъл Решение № 8/2002 г. по к. д. № 7/2002 г.). Законодателят е в правото си да променя, вкл. и да стеснява кръга на съдебните актове, подлежащи на касационно обжалване пред ВКС или пред ВАС, с което да облекчи съда от прекомерна натовареност с дела (Решение № 2/2005 г. по к. д. № 9/2004 г.). Правно неиздържано е обаче да се аргументира отпадането на касационното обжалване пред ВАС по посочените специални закони с факта, че "тези дела не се отличавали с фактическа и правна сложност и че по тях имало относително стабилна съдебна практика".

Не можем да се съгласим, че мерило за упражняване правото на защита на страните в отделните административни производства (граждани, юридически лица, административните органи) е "фактическата и правната сложност" на делата, каквото и да означава това абстрактно словосъчетание по повод отделните процесуални закони и процедури. Не е за пренебрегване обстоятелството, че законодателството не се отличава със стабилност, а напротив с непрекъснати изменения, което влияе и на приложението на законите към конкретните факти по всеки един случай и не позволява формиране на непротиворечива съдебна практика, устойчива във времето. Не без значение е и фактът, че в административното производство става въпрос за процесуалноправна защита срещу порочен държавен юридически акт и приключването на производството на една съдебна инстанция не осигурява необходимото и разумно равновесие между интересите на държавата и тези на частните субекти (граждани и юридически лица).

Въведените случаи на обжалваемост на административни актове по Кодекса за социално осигуряване, Закона за социалното подпомагане, Закона за семейните помощи за деца са свързани с еднократни помощи при бременност, раждане, осиновяване на дете, отглеждане на дете от майка – студентка, учаща в редовна форма на обучение, за ученици, записани в първи клас, за безплатно пътуване на многодетни майки, за месечни семейни помощи за отглеждане на деца, както и със спорове за обезщетения при временна неработоспособност и трудоустрояване, за обезщетения при безработица, обезщетения за майчинство и пр.

Става въпрос за правоотношения, в които участват определени групи лица, които са в уязвимо положение, и приоритетът на принципа на равенство следва да се чете и като конституционно задължение за преодоляване на съществуващо неравенство, което изисква по-активни действия от законодателя вместо стесняване възможността за съдебна защита на накърнени права. След като Конституцията в чл. 14 и 47 извежда на преден план закрилата на семейството, майчинството и децата като приоритет на държавата и обществото, а възрастните хора и лицата с увреждания също се намират под особената закрила на държавата (чл. 51 от Конституцията), макар и различни по регламентация, тези конституционни

права са от групата на "права на съпричастие", чрез които гражданите се стремят към социално приобщаване.

В Решение № 13/2003 г. Конституционният съд е приел, че законодателят е свободен да променя нормативната уредба, свързана със системата на социално осигуряване и системата на социално подпомагане, но като се съобразява с потребностите на лицата и възможностите на обществото. Едва ли чрез ограничаване правото на защита на посочените по-горе групи лица, чрез отрязване достъпа до касационно обжалване на първоинстанционно решение на административен съд се съблюдава посоченото в това решение на КС. Напротив, въведените от законодателя случаи на оспорване на административните актове само на една съдебна инстанция водят и до ограничаване на конституционно гарантираните права по чл. 51, ал. 1 от Конституцията.

Следва да се добави и извод, че оспорваните изменения в цитираните по-горе нормативни актове противоречат на прокламирания в Преамбюла на Конституцията принцип на социалната държавата, тъй като законодателят не е отчел социалната функция на държавата, ръководейки се от неясни съображения.

По отношение на промяната в Закона за правната помощ, въвеждаща необжалваемост на първоинстанционното решение на административния съд при отказ за предоставяне на правна помощ по международни спорове по граждански и търговски дела, също се отслабват необходимите гаранции за реализиране на правото на защита на гражданите, доколкото е налице отстъпление от досегашния модел. Не е за пренебрегване и обстоятелството, че засегнати от промените са лица, нуждаещи се от правна помощ и принадлежащи към групи в неравностойно положение.

По отношение на измененията в Закона за опазване и защита на земеделските земи – с тях се премахва касационното обжалване при спорове, свързани с изграждане на площадки и трасета върху земеделски земи, спорове във връзка с актове за отмяна или изменение на решения на комисиите за промяна предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди. Земята е благо от най-висш порядък, основно национално богатство съгласно чл. 21, ал. 1 от Конституцията. Тя се ползва с особена закрила на държавата и обществото, тя е ресурс със стратегическо значение за българската държава. Принципно положение е, че обработваемата земя се ползва само за земеделски нужди и затова промяната в предназначението на земята (предмет на тези производства) би следвало да се държи под "особен контрол за законност", включително чрез възможността за обжалване на първоинстанционното съдебно решение.

Отказът да се съобрази правилото на чл. 131 от АПК и да се предостави достъп до още една съдебна инстанция – касационна инстанция по горепосочените видове дела, свързани със защита на основни конституционни права, означава да се приеме *a priori*, че същностни

конституционни права могат да бъдат признати или отказани с влезли в сила недопустими или нищожни съдебни решения. Принципите на Конституцията, свързани с върховенството на закона, правовата държава и защитата на основните права, съдържат иманентно в себе си изискване за въздържане от влошаване на режима на защита на всяко едно човешко право.

В заключение приемаме, че чрез посочените законодателни промени, водещи до ограничаване на обжалването като редовен способ за защита на законни права и интереси на гражданите или юридическите лица, се засяга същностното ядро на основното право на защита, без да е налице легитимна цел и разумна пропорционалност между използваните средства и преследваната цел.

По т. 6 – относно разпоредбата на чл. 192а, изр. второ АПК

Подписахме решението в отхвърлителната му част, свързана с разпоредбата на чл. 192а, изр. второ АПК, с особено мнение поради следното:

Спорът за конституционосъобразността на разпоредбата на чл. 192а, изр. второ АПК трябваше да се разреши на плоскостта на разбирането за правовата държава, като се съобрази богатото, многопластово съдържание на този принцип (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

В практиката на Конституционния съд понятието за правовата държава се проявява в два аспекта: формален – определени форми и процеси за прилагането на правните норми, и материален – съдържанието на правните норми да гарантира конституционно закрепените основни права (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 12 от 2018 г. по к. д. № 1/2018 г.).

Според действието по време съдебното решение за отмяна на подзаконов нормативен акт може да действа ретроактивно (*ex tunc, pro preterito*) или – занапред (*ex nunc, pro futuro*). Налице е конкуренция между различни подходи при законовото уреждане на въпроса за темпоралния ефект на съдебните решения и за момента, към който се преценява законосъобразността на подзаконовия нормативен акт.

Първият възможен подход, при който обявеният за несъответен на закона нормативен акт ще се счита за незаконосъобразен от момента на издаването му, доближава по-плътно правните последици на съдебното решение до повелята за правна справедливост (правова държава в материален смисъл).

Вторият подход, при който незаконосъобразният нормативен акт спира да се прилага "занапред", като възникналите до влизане в сила на решението правни последици се запазват, е доминиран от разбирането за правната сигурност като конституционно значима ценност, която изключва обратно действие (правова държава във формален смисъл).

Като конструкция принципът на правовата държава допуска възможна конкуренция между отделните негови компоненти и по необходимост включва принципа на балансираната преценка на конкуриращи се принципи и основни права като елемент на своето съдържание (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). Грижа на законодателя е да поими постулата за правна сигурност и изискването за справедливост по най-щадящ за основните права на гражданите начин.

От съдържанието на чл. 195, ал. 1 АПК парламентът е избрал подход, при който подзаконовият нормативен акт се смята за отменен от деня на влизане в сила на съдебното решение. От посочената разпоредба следва изводът, че за периода от приемане на подзаконовия нормативен акт до неговата отмяна с влязло в сила съдебно решение този акт поражда правни последици.

Това положение се проектира в чл. 192а АПК в частта, според която релевантният момент, към който се преценява съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон, е постановяването на съдебното решение. В тази част оспорената разпоредба е в съзвучие с Тълкувателно решение № 2 от 2016 г. на Върховния административен съд, според което вредите, причинени на граждани и юридически лица при или по повод изпълнението (действието) на подзаконов нормативен акт в периода, преди той да бъде отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен, не подлежат на обезщетяване по реда на чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). Със създаването на чл. 192а АПК невъзможността за обезщетяване на вреди от прилагането на подзаконов нормативен акт като правен резултат се постига в еднаква степен както при отмяната му занапред с влязъл в сила съдебен акт, така и при промени в законовата уредба, които водят до неговата законосъобразност. Основният въпрос, който не намира отговор в решението, е дали подобен резултат, пречупен през призмата на принципите и ценностите на Конституцията, е справедлив.

Считаме, че в разглеждания случай дължимият по Конституция справедлив баланс между двата компонента на принципа за правова държава не е постигнат, тъй като правната сигурност по един категоричен и безапелационен начин е взела връх и е "изключила изцяло" правната справедливост. Това личи и от дебата в пленарна зала по приемане на чл. 192а, изр. второ АПК: "(...) тази норма цели да запази правната стабилност, правната яснота и (...) да разтовари държавата от една прекомерна отговорност" (Из Стенограма от сто петдесет и четвърто заседание на 44-то Народно събрание, 22 юни 2018 г.). Подобен подход при равнопоставеност на основни принципи е неприемлив. Съвременната конституционна държава не допуска постулатът за правна сигурност да се развива за сметка и в ущърб на изискването за справедливост и да го обезсмисля. Не го допуска и действащата българска Конституция, която в Преамбюла си

прокламира справедливостта като общочовешка ценност от най-висш ранг и въздига по-нататък "сигурността" и "справедливостта" като равностойни компоненти на правовата държава, от които съвременният човек несъмнено има нужда (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Освен с материалния елемент на правовата държава оспорената норма влиза в противоречие с формалното ѝ съдържание. Като предвижда, че материалната законосъобразност на подзаконовия нормативен акт се преценява към момента на постановяване на съдебното решение, чл. 192а АПК създава следната противоречива конструкция: държавата, която е адресат на отговорността за вреди, причинени от незаконни актове или действия, чрез законодателния си орган би могла да освободи себе си от отговорност, като промени законовата уредба и санира незаконосъобразността на оспорения подзаконен нормативен акт. Подобни фаворизиращи държавата действия чрез законодателния си орган се отричат категорично и от практиката на ЕСПЧ. Наред с това се генерира напрежение и вътрешен дисонанс в логиката на правната уредба, каквито държавата на правната сигурност не търпи (правова държава във формален смисъл).

Мнозинството от конституционните съдии приемат, че преобладаващата част от наведените в искането съображения за противоконституционност "са изцяло по целесъобразността на приемането на чл. 192а АПК от законодателя и не могат да бъдат отнесени към нарушаването на която и да е конституционна норма". Подобна констатация не звучи убедително тогава, когато залогът е възстановяване на правната справедливост в личната сфера на индивида. По Конституция всяка проява на законодателна целесъобразност трябва да се вмести в мащаба на основните права като обективно право. Свободата на преценка на парламента свършва там, където започва ненакърнимото конституционно ядро на съответното основно право.

Действащата българска Конституция съдържа неотменимостта на основните права като признак, принадлежащ към самото понятие за такива права (чл. 57, ал. 1). Съпоставянето на това принципно положение с възможността основните права да бъдат ограничавани в рамката, очертана от самата Конституция, води до заключението, че пробив в основни права поначало е допустим, стига да не се посяга върху сърцевината на конкретното право (правова държава в материален смисъл).

В пространството на основните права се състои обмен на фундаментални за обществото и за отделния индивид блага, които правят възможно функционирането и развитието на личността. Ценностите, втъкани в тях, очертават и конституционно търпимия предел на законодателна целесъобразност.

В случая търпимият предел е преминат, тъй като прилагането на един институт с конституционен ранг и произтичащото от него основно право са превърнати в "заложници" на дискреционната нормотворческа преценка на

законодателя, зад която могат да прозират конюнктурни настроения или стремеж за неоправдано изключване на отговорността на държавата. Отговорността на държавата за вреди има опора в разпоредбата на чл. 7 от Конституцията и последващо развитие в ЗОДОВ. В основата на този вид отговорност стои разбирането, според което във всичките си актове и действия държавата следва да се ръководи от правата и законните интереси на гражданите.

Систематичното място на чл. 7 е в глава първа на Конституцията, озаглавена "Основни начала". По този начин отговорността на държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица, е призната за един от основните принципи на държавната власт. Уредбата ѝ на конституционно ниво сред основните начала е свидетелство за нейното основополагащо за цялата структура на държавната власт значение.

От разпоредбата на чл. 7 от Конституцията се извежда основното право на гражданите и юридическите лица на обезвреда, корелат на което е задължението на държавата да обезщети вредите, причинени на лицата при или по повод изпълнение на незаконосъобразна административна дейност. Макар систематически да не принадлежи към глава втора "Основни права и задължения на гражданите", то също е основно право, тъй като е конституционно уредено, и то като интегрална част от принципите, за чието осъществяване е мислена и се прилага самата Конституция.

Атакуваната разпоредба поставя пълноценната реализация на това право под условие, че във всеки един момент до постановяване на съдебното решение законодателят може да преодолее незаконосъобразността на оспорения подзаконен нормативен акт чрез промяна в законната уредба. По този начин разпоредбата на чл. 7 от Конституцията, която гарантира защита срещу вреди от незаконни актове (Решение № 2 от 2000 г. по к. д. № 2/2000 г.), се превръща в една бланкетна формула, а произтичащото от нея право на обезвреда се изпразва от съдържание. Подобно законодателно разрешение не е в услуга на повелята за правната справедливост, тъй като не съумява да съхрани сърцевината на право с конституционен ранг (правова държава в материален смисъл).

Притезанието за обезщетяване е присъщ компонент от съдържанието на всяко субективно право, вкл. и на основните конституционни права като източник на субективни права, макар и в публичното право. Реализацията на това притезание е работа на законодателя.

На фона на това принципно положение отговорността на държавата за вреди се откроява като основен механизъм за преодоляване на последиците от засягане на конституционни права (Вж. Препоръка № R (84) 15 на Комитета на министрите към Съвета на Европа относно отговорността на държавата). Фундаменталното значение на този институт като способ за възстановяване на правната справедливост предполага законодателят да

създаде благоприятна почва за поставянето му в ход при увреждане от незаконосъобразна дейност на администрацията. Вместо това оспорената разпоредба стеснява значително пространството, върху което се разполага отговорността на държавата за вреди, и по този начин отдалечава основните права от конституционната им същност на проводник на субективни права в публичното право.

В решението се посочва, че "никоя друга власт не може да попречи на законодателя да променя, отменя или изменя закони, с които да регулира обществените отношения". Но нормотворческата компетентност на парламента не бива да се противопоставя на основни конституционни права. Пълноценната им реализация трябва да бъде смисъл и цел на всеки закон. Разпоредбата на чл. 192а, изр. второ АПК е отстъпление от конституционния разум на законовата регулация в сферата на основните права, а именно: приеманите закони да правят възможна тяхната изява, а не да ги изпразват от съдържание.

Макар в случая количественият критерий да не е решаващ, за пълнота следва да се посочи, че потърпевши от възприетото разрешение са широк кръг граждани и юридически лица, претърпели вреди от прилагането на подзаконови нормативни актове. С подобно отношение към основното право на обезвреда по чл. 7 от Конституцията законодателят не откликва подобаващо на потребността за повече правна справедливост.

[Решение № 6 от 18 юли 2019 г. по к. д. № 6/2019 г.](#)⁶

Делото е образувано по искане на омбудсмана за установяване на противоконституционност на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 85, ал. 5, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от Изборния кодекс.

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в заседание на 18 юли 2019 г. конституционно дело № 6/2019 г., докладвано от съдията Филип Димитров.

Делото е образувано на 3.05.2019 г. по искане на омбудсмана за установяване на противоконституционността на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 85, ал. 5, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от Изборния кодекс (ИК) (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.; посл. изм., бр. 34 от 23.04.2019 г.).

⁶ Обн., ДВ, бр. 59 от 26.07.2019 г.

С определение от 28.05.2019 г. Конституционният съд е допуснал разглеждане на искането по същество, конституирал е като заинтересовани институции президента, Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния административен съд, Върховния касационен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет и Централната избирателна комисия и е отправил покана да предложат писмено становище по делото сдружение "Гражданска инициатива за свободни и демократични избори", "Българско сдружение за честни избори и граждански права – Национална асоциация", Българския хелзинкски комитет, Съюза на юристите в България, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека, Института за модерна политика и фондация "Български адвокати за правата на човека".

Постъпили са становища от Висшия адвокатски съвет и главния прокурор, като главният прокурор поддържа, че искането е неоснователно във всичките си части, а Висшият адвокатски съвет подкрепя аргументацията на омбудсмана. Постъпило е становище и от президента, което обосновава противоконституционността на част от атакуваните текстове с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, която предвижда, че гражданите могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Подробно становище е изпратил и Върховният административен съд, в което се поддържа, че исканията по всички посочени текстове следва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

Оспорените разпоредби попадат в следните три групи:

Разпоредбата на чл. 58, ал. 1 от ИК, която засяга правото на защита, гарантирано от чл. 56 от Конституцията.

Разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 70, ал. 5 и чл. 85, ал. 5 от ИК, които се отнасят до необходимото мнозинство за вземане на решения от избирателни комисии след отмяна на първоначално тяхно решение от надлежния орган.

Разпоредбите на чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от ИК, които се отнасят до промяната на подсъдността на делата за оспорване актове на избирателни комисии.

По разпоредбата на чл. 58, ал. 1 от ИК омбудсманът навежда твърдения за противоконституционност на чл. 58, ал. 1 от ИК в последната му редакция от 12.03.2019 г., в която се изброяват изчерпателно и ограничително актовете на ЦИК, подлежащи на съдебен контрол за законосъобразност. По аргумент за противното извън обхвата на съдебното обжалване остават останалите актове на ЦИК, посочени в чл. 57 от ИК. Според вносителя подобно ограничаване на обжалването на актове на комисията противоречи на конституционните принципи на правовата и демократичната държава (чл. 1, ал. 2 и чл. 4, ал. 1), както и на чл. 120 от Конституцията. Тъй като дейността на ЦИК е конституционно

регламентирана и цели да гарантира упражняването на основни права на гражданите – изборителни права – то актовете ѝ следва да подлежат на съдебен контрол.

Шестима от съдиите: Борис Велчев, Анастас Анастасов, Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова и Павлина Панова, споделят следната позиция:

Внимателният прочит на точките от ал. 1 на чл. 57 от ИК обаче показва, че изключените от обсега на разпоредбата на чл. 58, ал. 1 от ИК актове на Централната изборителна комисия попадат в две категории: такива, чието приложение е чисто техническо и обжалването им би открило само възможност за шиканиране с цел забавяне на процеса и нарушаване на сроковете (напр. по т. 5, 16, 18, 19, 27, 36 и 37), и такива, които поради естеството си няма как или няма смисъл да бъдат обжалвани. На границата между тези две категории попадат такива функции като тези по т. 3 (издава методически указания) или т. 27 (определя реда за разглеждане жалбите и сигналите), но и в тези случаи комисията реализира организационно-технически функции, които не накърняват упражняването на изборителните права на гражданите. Омбудсманът отделя специално внимание на методическите указания, но не е успял да проследи разграничението между методика и методически указания, направено в Решение № 4 по к.д. № 4/2011 г. на Конституционния съд, в което се изтъква по отношение на методическите указания "тяхното естество да са организационни указания за работата на изборителните комисии и поради това не могат да подлежат на съдебно обжалване". В този смисъл позоваването на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е несъстоятелно. Изключените от разпоредбата на чл. 58, ал. 1 от ИК актове не са от естество да засегнат правата на гражданите по смисъла на конституционния текст.

По така изложените съображения не може да се приеме, че с разпоредбата на чл. 58, ал. 1 от ИК се накърняват конституционни права на гражданите и в частност правото на жалба по чл. 120 от Конституцията. Обстоятелството, че в конкретно определен кръг от случаи законодателят избира да посочи кои актове подлежат на обжалване, а не кои не подлежат, не представлява отклонение от принципа на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Според съдиите Георги Ангелов, Гроздан Илиев и Атанас Семов чл. 58, ал. 1, изр. 1 от Изборния кодекс (ИК) в частта "по чл. 57, ал. 1, т. 5, 6, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 25, 26, 26а, 29, 30, 33, 34 и 45" противоречи на (в последователност от частно към общо): чл. 120, ал. 2; чл. 117, ал. 1; чл. 56; чл. 8; чл. 6, ал. 1, предл. 1; чл. 4, ал. 1, изр. 1 от Конституцията.

I. Две могат да са разбиранията за смисъла на разпоредбата.

Според едното тя изключва съдебния контрол върху всички административни актове ("решенията") на ЦИК освен върху изрично посочените в самата нея.

Според другото тя се отнася само до родовата подсъдност на съдебния контрол. Посочените в нея решения подлежат на обжалване пред Върховния административен съд (ВАС), а непосочените могат да се оспорват по силата на чл. 128, ал. 1 и 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) пред останалите административни съдилища съгласно правилата на чл. 133 АПК за местната подсъдност.

1. Ако второто разбиране е вярното, сроковете по АПК не се прилагат за обжалването на решенията на ЦИК пред административните съдилища – чл. 58, ал. 4 ИК. Същевременно не се прилагат и сроковете по неговите ал. 1 и 3, защото те се отнасят конкретно за ВАС. Тези решения на ЦИК са следователно обжалваеми безсрочно, а за произнасянето си по тях административният съд не е обвързан от какъвто и да е инструктивен или погасяващ правомощието му срок.

а. Безсрочно обжалваеми са по правило само нищожните (всички видове – чл. 149, ал. 5 във връзка с чл. 184 и 196 АПК) и подзаконовите нормативни (чл. 187, ал. 1 АПК) административни актове. Съображенията за безсрочността не е необходимо да се анализират подробно тук. Искането за и обявяването на нищожността може, както е направено за посочените в чл. 58, ал. 1 ИК решения на ЦИК, да бъдат ограничени и със срок.

Унищожаемостта (отменяемостта) на акта поначало е свързана със срок, в който да може да се поиска, а по самото искане да бъде постановено решение. В противен случай актът никога не става неоспоряем ("влязъл в сила"), което е условие за неговото изпълнение (вж. чл. 268, предл. 1 АПК).

При такова тълкуване на чл. 58, ал. 1 ИК следователно решенията на ЦИК, извън посочените там, никога не стават изпълняеми или, казано по-широко и по-точно, никога не влизат в сила.

б. Решението на административния съд по оспорването има обратно действие – от момента на издаването на административния акт. Във всички случаи, в които обявява акта за нищожен, отменя го или го изменя, действието му е назад във времето. Безсрочността както на оспорването, така и на произнасянето от съда, е несъвместима с целите за бързина и преди всичко друго – за окончателност на изборния процес.

2. Очевидно това тълкуване на разпоредбата не е вярното. Вярното е, че тя изключва обжалваемостта пред който и да е съд на всички решения на ЦИК извън изрично посочените в нея.

II. Така изведената от разпоредбата правна норма противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, според който гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.

Частноправните субекти са свободни да правят всичко освен това, което им е забранено. Обратно, изпълнителната власт не може да прави нищо освен това, което ѝ е разрешено. Контролът върху ограничението на изпълнителната власт е правомощие на съдебната власт. Това е принципът,

който стои зад общата клауза за обжалване по чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Изискването изключването да е посочено изрично е гаранция за възможността да се провери дали то е конституционно допустимо.

1. Думата "изрично" се отнася най-напред към самото действие "изключване". То трябва да е посочено не косвено, а пряко и оттук еднозначно, а не да се извежда чрез тълкуване, т. е. като резултат от логическа операция. В случая необжалваемостта на актовете на ЦИК се извежда чрез дедуктивно умозаключение – по аргумент от обратното на изчерпателно посочените в чл. 58, ал. 1 ИК като обжалваеми нейни актове. Изключването не е пряко, още по-малко еднозначно. Допустимостта, самото извършване и резултатът от умозаключението винаги могат да се поставят под съмнение.

2. На второ място думата "изрично" се отнася към предмета на изключването. Изключваните актове трябва да са посочени с белези, които да позволяват да бъдат ясно отграничени и конкретизирани по вид, по автор и по съдържание (разпоредените с тях права и/или задължения). В случая това не е така.

а. Изключените с нормата актове не могат да бъдат индивидуализирани по друг начин освен чрез своя издател.

б. Непосочването изрично на решенията от компетентността на ЦИК по чл. 57, ал. 1 ИК, които не подлежат на съдебен контрол, затруднява, но не прави невъзможна преценката за съответствие на изключването по всяко отделно правомощие с критериите, дадени с Тълкувателно решение № 14 от 4.11.2014 г. на КС.

в. Изключени са обаче не само решенията от компетентност на комисията. Изключени са и всички мислимо възможни нейни решения, в които тя може да напусне своята компетентност. Изброяването им, а оттук и преценката за съответствие на изключването на всяко от тях с изискванията на Конституцията е невъзможно не просто практически. То е невъзможно теоретически, защото самото множество на изключените решения е безкрайно. Това прави разкриването на липса на компетентност, която е най-тежкият порок (чл. 146, т. 1 АПК), водещ до нищожност на решението, също и изцяло невъзможно.

г. Изключването на съдебното обжалване върху всичките възможни, с изключение на ограничения брой на изрично посочените, административни актове на един държавен орган компрометира като цяло системата на общата клауза за обжалване и за контрол върху изпълнителната власт. Не остава мислим властнически акт, който този орган теоретично да не може да издаде, след като неспазването на компетентността му не е юридически санкционирано.

III. Според чл. 117, ал. 1 от Конституцията съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица.

1. Свободата на хората в Република България, включително да правят всичко, което не е забранено от закона, е прогласена в чл. 6, ал. 1, предл. 1 от Конституцията. Тя е фундаментална конституционна ценност и несъмнено подлежи на защита от съда. Всяко изключване от подведомствеността на съдебната власт на контрола върху актове и/или действия на изпълнителната власт засяга пряко тази свобода, защото я оставя незащитена.

2. Същевременно защитата чрез съда е най-пълното и най-ефективно средство за осъществяване на правото на защита по чл. 56 от Конституцията, съгласно който всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси. Изключването на съдебната обжалваемост засяга пряко това основно конституционно право.

IV. Неограниченото изключване от законодателя на съдебното обжалване на актове на изпълнителната власт, които засягат граждани или юридически лица, нарушава и основното начало за разделение на властите по чл. 8 от Конституцията.

1. По силата на чл. 120, ал. 2 от нея засягането на правната сфера на гражданите и юридическите лица е предпоставка за жалбата срещу административния акт. Разрешаването на спора относно това дали е засягане във всеки конкретен случай е част от дейността на съда при преценката за допустимостта на жалбата, т. е. от неговата конституционна подведомственост. Той не може да бъде разрешаван предварително от законодателя чрез предварително изключване на съдебната обжалваемост на административни актове.

2. "Властта на съда" (Конституционният съд и ВАС) е част от контрола съответно върху законодателната и върху изпълнителната власт. Той е част от системата на взаимен баланс и възпиране между трите власти.

а. Промяна от законодателя в компетентността на Конституционния съд е недопустима по силата на чл. 149, ал. 2 от Конституцията.

б. Промяна в подведомствеността на съдебната власт чрез изключването на част от нея е допустима – чл. 120, ал. 2 от Основния закон *in fine*, но само в определените в него силно ограничени рамки. Нарушаването на тези рамки от законодателната власт в полза на изпълнителната за сметка на съдебната власт нарушава конституционния баланс между трите власти.

V. Според чл. 4, ал. 1 от Конституцията Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната.

1. Понятието "правова" освен другото означава и това, че всяка власт е регулирана от правото, упражнява се според правото и се контролира от правото. Изключването на неопределена и неопределяема част от изпълнителната власт от съдебния контрол за законност не съответства на съдържанието на това конституционно понятие.

2. Изключването от законодателя на съдебния контрол над неограничен изрично брой административни актове нарушава чл. 120, ал. 2 от Конституцията, затова не е управление според Конституцията.

3. Това изключване осигурява на ЦИК като административен орган част от изпълнителната власт, най-малкото възможността да взема решения извън компетентността си, посочена в закона, които да не подлежат на юридически контрол, т. е. да управлява не според, а във от закона.

По изложените съображения думите "по чл. 57, ал. 1, т. 5, 6, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 25, 26, 26а, 29, 30, 33, 34 и 45" в чл. 58, ал. 1, изр. 1 от Изборния кодекс следва да се обявят за противоконституционни.

Поради непостигане на изискуемото се от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство искането за обявяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 58, ал. 1 следва да се отхвърли.

Вносителят оспорва и съответствието с Конституцията на чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от ИК, които променят установената подсъдност при оспорване на актовете на районните и окръжните избирателни комисии, като вместо пред ВАС те се обжалват пред административните съдилища, когато са потвърдени от ЦИК. Твърди, че посочените изменения нарушават баланса във взаимоотношенията между висшите държавни органи, тъй като принципът на разделение на властите изисква актовете на централните органи на изпълнителната власт да бъдат контролирани от най-висшата съдебна инстанция. Поддържа, че това тълкуване се налага и от изискването ВАС да упражнява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване (чл. 125, ал. 1 от Конституцията), от принципа на демократичната държава (абз. 3 от Преамбюла на Конституцията и чл. 1, ал. 2). Според омбудсмана контролът на посочените актове от административния съд вместо от ВАС подкопава доверието на гражданите в дейността на държавните органи.

С Решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13/2017 г. Конституционният съд е приел, че "извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна норма, който включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определи друга подсъдност за възникнали правни спорове". Въпросът за подсъдността по принцип попада в изключителната компетентност на законодателя.

Доктрината познава съображения, според които мястото на развитие на определени от закона процедури може да се схваща като относимо към гражданските права. (Показателно е четвъртото оплакване срещу британския крал в Декларацията за независимостта, а именно "свиква законодателни събрания на непривични и неудобни места".) В случая обаче местонахождението на съдилищата за обжалване не само не е визирано от

искателя, но и аргументът за противоконституционност е обратният – твърди се, че жалбите следва да се разглеждат от по-висок по степен (и следователно поне в някои случаи – по-отдалечен) съд.

Не може да се поддържа, че по-ниският по степен съд дава по-малки гаранции за правата на жалбоподателите и че съдебната йерархия е йерархия на защитата на правата на правните субекти. Решения на съдилищата в други случаи са обжалваеми пред по-висшестоящ съд не поради постулирана некомпетентност, а поради необходимостта да съществува и последващ контрол, при който достойнствата на едно решение могат спокойно да бъдат преценени от неангажиран с предходното решение съд. Йерархията на съдилищата, дори и да отразява различно ниво на опит или изява на индивидуалните носители на съдебната власт, не намалява властническите правомощия на по-нискостоящия съд да разрешава спорове. По тази причина подсъдността е въпрос на практическо решение, а не на решение, обусловено от конституционни права. В същата насока Конституционният съд вече се е произнесъл с Решение № 5 от 19 април 2019 г. по к.д. № 12/2018 г.

Твърдението, че разделението на властите изисквало актове на висши административни органи да се контролират от висши съдилища, няма никаква опора в Конституцията или доктрината и дори противоречи на принципа за непосредствено прилагане (следователно от всеки съд) на конституционните норми.

Искането за обявяване на разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 70, ал. 5 и чл. 85, ал. 5 от Изборния кодекс за противоконституционни се основава на твърдението, че заниженото мнозинство (обикновено), изискуемо за решения на избирателните комисии при повторно разглеждане на спора след отмяна от съда на решение за отказ, противоречи "на принципите за правова и демократична държава". Във връзка с последното съображение, а именно, че така представителите на една партия биха могли да доминират при оформяне на решението, следва да се припомни цитираното по-горе Решение № 4 по к.д. № 4/2011 г., което изрично посочва, че "Мандатът на член на ЦИК не е от политическата партия, която го е предложила; мандатът му е като член на независим централен орган с отговорни публични функции." Тези лица са избрани заради компетентността си, доброто си име, но и заради репутацията си пред съответната партия, която естествено е свързана и с политическите им убеждения. Приемане, че наличието на политически убеждения само по себе си изключва точното и почтено прилагане на закона накърнява възможността за отговорно, респ. ефективно, действие на която и да била държавна институция.

Логиката на тази норма е очевидна: законодателят е предвидил, че в случаите, когато отказ е вече отменен, малцинство не трябва да може да блокира процедурата и така да обезсмисли решението на отменящата инстанция. Подобно разрешение премахва възможността за злоупотреба с

право и очевидно съответства на принципа на правовата държава и не противоречи на чл. 4 от Конституцията.

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията съдът

РЕШИ:

Отхвърля искането на омбудсмана за обявяване за противоконституционни разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 85, ал. 5, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.; посл. изм., бр. 34 от 23.04.2019 г.).

Решение № 7 от 17 септември 2019 г. по к. д. № 7/2019 г.⁷

Делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на § 50 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.) в частта, с която се създава ново изречение второ в чл. 10, ал. 1 от Закона за митниците.

Конституционният съд в състав: заместващ председател: Гроздан Илиев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 17 септември 2019 г. конституционно дело № 7/2019 г., докладвано от съдията Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 4.06.2019 г. по искане на Висшия адвокатски съвет (ВАДВС) за установяване на противоконституционност на § 50 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗИДЗКПО) (ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.) в частта, с която се създава ново изречение второ в чл. 10, ал. 1 от Закона за митниците (ЗМ) (обн., ДВ, бр. 15 от 6.02.1998 г., посл. изм., бр. 32 от 16.04.2019 г.). Оспорваната разпоредба гласи: "Митническите служители, които са митнически органи по смисъла на закона, могат да бъдат само лица, които не са привлечени като обвиняеми или не са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер."

⁷ Обн., ДВ, бр. 75 от 24.09.2019 г.

Подателят на искането излага подробно съображенията си в подкрепа на твърдените противоречия на чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ с чл. 4, чл. 16 във връзка с чл. 48, ал. 1, чл. 31, ал. 3 и 4 и чл. 56 от Конституцията.

Според Висшия адвокатски съвет с извършеното допълнение в разпоредбата на чл. 10, ал. 1 от Закона за митниците се стига до противоконституционно лишаване на български граждани от правото им на труд чрез засягане на държавни служители в Агенция "Митници", които са привлечени като обвиняеми или са подсъдими за различни умишлени престъпления от общ характер, още преди наказателният съд да се е произнесъл по отношение на вината с влязла в сила присъда. Поддържа се, че "лишаването от правото на труд на лица, за които не е доказано по несъмнен начин с влязла в сила присъда за извършено престъпление, което е пряко свързано с възможността им да осигурят издръжка на семействата си, не кореспондира с изискването за пропорционалност на държавната намеса в индивидуалното им право на труд и противоречи на правото на защита и на справедлив съдебен процес". Висшият адвокатски съвет твърди, че с оспореното допълнение в посочената разпоредба правото на труд на митническите служители по смисъла на чл. 48, ал. 1, изречение първо във връзка с чл. 16 от Конституцията се ограничава без съобразяване с принципа на пропорционалност и легитимната цел, която се преследва с него.

Като отчита, че атакуваният от Висшия адвокатски съвет § 50, т. 4, буква "а" от преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗКПО, с който се създава ново изречение второ в чл. 10, ал. 1 от Закона за митниците, е влязъл в сила, Конституционният съд приема, че предмет на производството пред него е разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изречение второ от Закона за митниците.

С определение от 2 юли 2019 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество. Съдът е конституирал като заинтересовани институции: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, омбудсмана на Република България.

Отправена е покана да предложат писмени становища до Съюза на юристите в България, Българския хелзинкски комитет, фондация "Български адвокати за правата на човека", Федерацията на независимите синдикати от държавното управление и организации, Националния синдикат на административните служители, Националния синдикат на държавните служители в митническата администрация, Професионалното обединение на държавните служители.

Поканени са да дадат писмено правно мнение по предмета на делото проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Ганета Минкова, проф. д-р Емил

Мингов, проф. д-р Красимира Средкова, проф. д-р Христина Балабанова, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Наталия Киселова.

От представилите становища и правни мнения по делото единствено министърът на финансите намира искането за неоснователно. Според него с атакуваната разпоредба се цели защита на специфичния авторитет на службата, който би могъл да бъде накърнен, ако лицето продължи да изпълнява държавната служба, след като спрямо него са установени по предвидения за това в Наказателно-процесуалния кодекс ред достатъчно доказателства за извършване на престъпление и в рамките на образуваното производство срещу него е повдигнато обвинение. Министърът на финансите приема, че авторитетът на държавната служба е легитимна цел на законодателя, а постигането ѝ се осъществява с оспорваното допълнение в ЗМ, което защитава значим обществен интерес, с оглед специфичните функции и правомощия на митническите органи.

В становищата на Върховния касационен съд, Съюза на юристите в България, Българския хелзинкски комитет, Професионалното обединение на държавните служители, както и в правните мнения на проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Ганета Минкова, проф. д-р Христина Балабанова, доц. д-р Зорница Йорданова със съответните аргументи се подкрепят и допълват доводите в искането на Висшия адвокатски съвет, което намират за основателно. Изложени в обобщен вид, съображенията за уважаване на искането се свеждат основно до следното: Ограничаването на правото на труд на лица, за които не е доказано по несъмнен начин с влязла в сила присъда извършването на умишлено престъпление от общ характер, не е в съответствие с изискването за пропорционалност на държавната намеса в индивидуалното право на труд. По този начин чрез оспорваното допълнение в чл. 10, ал. 1 ЗМ службата на лицето – митнически орган, бива обвързана единствено от основанията за повдигане на обвинение, преценката за наличието на които се извършва от органите на досъдебното производство.

Поддържа се още, че е нарушено правото на защита, тъй като автоматичното освобождаване от длъжност на митническите служители, които са митнически органи и са били привлечени като обвиняеми или подсъдими за умишлено престъпление от общ характер, не подлежи на съдържателен съдебен контрол.

Останалите конституирани заинтересовани институции и поканени да дадат правно мнение по делото не са депозирали писмени становища.

Съдът, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Основната задача на органите, осъществяващи държавно управление, е да направляват и ръководят процесите в обществото в съответствие с публичния интерес. Ето защо до държавна служба следва да бъдат допускани само лица, които са способни във всичките си актове и действия

да се ръководят от публичния интерес и да съдействат за постигане на общото благо.

По Конституция държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията (чл. 116, ал. 1 от Конституцията) и трябва да отговорят на определени изисквания, които да осигурят компетентно и отговорно изпълнение на служебните функции, съобразено с националните интереси.

Като се основава на това разбиране, чл. 116, ал. 2 от Конституцията предвижда, че условията, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност, се определят от закон. За държавните служители в митническата администрация специалният закон е Законът за митниците. Законодателят е свободен да въвежда в него отклоняващи се от общия ред изисквания за заемане и освобождаване от длъжност на държавните служители, които са част от митническата администрация. Всеки нюанс в техния правен статус трябва да държи сметка за мястото им в йерархията на държавната служба, за естеството и спецификата на възложените им функции и за тяхната значимост за нормалното функциониране на държавното управление (Решение № 4 от 2019 г. по к.д. № 15/2018 г.).

В чл. 10, ал. 1, изречение първо от ЗМ са уредени общите предпоставки, позитивни и негативни, които трябва да са налице по отношение на митническия служител – дееспособност, липса на влязла в сила присъда за извършено умишлено престъпление от общ характер, да не е лишен по съдебен ред от правото да заема съответната длъжност и да отговаря на изискванията за работа в митническата администрация.

По отношение на митническите служители, които са митническите органи (според § 1, т. 9 от допълнителните разпоредби на Закона за митниците това са длъжностните лица от митническите учреждения, които осъществяват митнически надзор и/или извършват контрол или дейности по разследване по реда на Наказателно-процесуалния кодекс), и съобразно мястото им в йерархията на митническата администрация и важността на техните функции оспорената разпоредба на чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ предявява към тях и две допълнителни условия – да не са привлечени като обвиняеми и да не са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер. Те трябва да са налице към момента на назначаване в митническата администрация, но въвеждането им предпоставя тяхното наличие да бъде факт и в хода на вече възникнало служебно правоотношение. Според чл. 10, ал. 10 ЗМ несъобразяването с обстоятелствата по чл. 10, ал. 1 ЗМ води до несъвместимост и е основание за прекратяване на трудовото или служебното правоотношение.

Преди да се спре по-подробно на конституционосъобразността на въвеждането на подобни изисквания към митническите служители, Конституционният съд намира за необходимо да подчертае, че в разпоредбата на чл. 10, ал. 10 ЗМ законодателят си служи с института на

несъвместимостта по начин, който се отклонява от неговия конституционен замисъл и предназначение.

Оспорената норма на чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ не въвежда несъвместимост, разбрана като забрана за съвместяване на определена публична длъжност с друга такава, както и с длъжности и дейности, свързани с частен интерес на заемащия публична длъжност (Решение № 3 от 2019 г. по к.д. № 16/2018 г.). Тя съдържа набор предпоставки, на които трябва да отговарят както кандидатите за държавна служба в митническата администрация, така и заварените митнически органи. Направеното уточнение има и конституционноправна релевантност, доколкото чл. 10, ал. 10 ЗМ, макар и неоспорен от вносителя на искането, урежда правния резултат при несъобразяване с негативните изисквания, на които по силата на оспорения текст трябва да отговарят митническите служители, които са митнически органи.

Държавните служители престоират работна сила и полагат труд при изпълнение на служебното правоотношение, спрямо тях са приложими конституционните принципи и разпоредби, свързани с правото на труд и неговата защита.

В своята практика Конституционният съд приема, че титуляр на основното право на труд са не само лицата, които работят по трудово правоотношение, но и държавни служители, съдии, прокурори и следователи, лицата, които упражняват самостоятелно занаят, свободна професия и пр. (Решение № 17 от 2018 г. по к.д. № 9/2018 г., Решение № 2 от 2019 г. по к.д. № 2/2018 г.).

Последователно е разбирането на Конституционния съд, че гарантираното от Конституцията право на труд обхваща и възможността всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа (Решение № 8 от 1992 г. по к.д. № 7/1992 г., Решение № 1 от 1993 г. по к.д. № 32/1992 г., Решение № 3 от 2006 г. по к. д. № 4/2006 г., Решение № 11 от 2012 г. по к.д. № 1/2012 г., Решение № 1 от 2017 г. по к.д. № 6/2016 г.).

Конституционното положение за свобода на труда се гарантира от свободата при възникване и прекратяване на правоотношенията. В основата на единното конституционно право на труд и неговото реализиране стои не само свободното решение за начина, по който човек ще осигури материалните предпоставки за живота и издръжката си, но и самото упражняване на професията с гаранции за достъп, за кариера и за свободно излизане от нея. Свободният избор на професия и място на работа означава, че всеки има право да започне работата, която желае, ако е обявена за заемане и има качествата и подготовката за това, както и да преустанови работа по свое желание, след като спазва установения правен ред.

Конституционният съд намира, че въведените с чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ допълнителни изисквания към митническите служители, които са митнически органи, ограничават правото на труд и правото на свободен

избор на професия съответно по чл. 48, ал. 1, изречение първо и ал. 3 във връзка с чл. 16 (гарантиране и защита на труда от закона) от Конституцията.

Правото на труд не е абсолютно и може да бъде ограничавано. Предвид значимите материални, но също и морални последици от реализирането на правото на труд, не всяка цел може да бъде годно основание за неговото ограничаване, а само цел от същия порядък, какъвто Конституцията допуска като основание за това (Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13/2010 г. и Решение № 1 от 2017 г. по к.д. № 6/2016 г.).

Оспореният текст е приет без мотиви между първо и второ четене на проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.). Поради липсата на законодателна обосновка Конституционният съд прави преценката за съответствие на чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ с Конституцията на плоскостта на очертаващата се цел на въведеното ограничение.

Конституционното основание за съществуването на изискванията по чл. 10, ал. 1 ЗМ, които в негативен план се третираат като ограничения на правото на труд, се корени в същността на държавната служба в митническата администрация като публична функция. Изпълняването на публична служба в интерес на обществото може да се очаква и търси само от лица, които отговарят на условията по чл. 10, ал. 1, изречение първо от ЗМ. Изискванията за заемане на държавна служба в митническата администрация са гаранция за ефективното и резултатно, а същевременно отговорно и лоялно изпълнение на една общественнополезна функция.

Качественото и лоялно изпълнение на служебните функции, от своя страна, формират облика на държавната служба в обществото. Престижът на държавната служба е преди всичко функция от обхвата и ефективността, с която се изпълняват служебните задължения. Нейният авторитет е проекция на очакванията за качеството на тази дейност и на позитивната оценка на всеки член на обществото за дейността на държавните служители.

Изложеното позволява да се открият целите на възприетото в атакуваната разпоредба разрешение – да се повиши ефективността на митническата администрация, да се набират кадри с висока мотивация за работа, притежаващи добър интегритет, да се осигури личната способност на митническите служители, които са митнически органи, да изпълняват функциите си по изискуемия от Конституцията начин (чл. 116, ал. 1), както и да се защити специфичният авторитет на държавната служба.

Възможността правото на труд да бъде ограничавано в името на друга висша конституционна ценност поставя на преден план въпроса за допустимите от Конституцията предели на намеса в защитеното му съдържание. В търсене на отговор съвременната конституционноправни теория и практика си служат с принципа за пропорционалност. Постулатът за съразмерност присъства осезаемо в практиката на българския Конституционен съд с познато и утвърдено съдържание като мерило за

границите на търпима намеса на държавата в пространството на основните права (Решение № 20 от 1998 г. по к.д. № 16 от 1998 г., Решение № 1 от 2002 г. по к.д. № 17/2001 г., Решение № 15 от 2010 г. по к.д. № 9/2010 г., Решение № 2 от 2011 г. по к.д. № 2/2011 г., Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г., Решение № 2 от 2015 г. по к.д. № 8/2014 г. и др.) и е изведен като компонент на принципа на правовата държава.

При определяне на изискванията за заемане на държавна служба законодателят следва да постигне баланс между правото на участие в управлението, от една страна, и потребността да се осигури квалифицирано, отговорно и лоялно упражняване на държавната власт, от друга. Тези две конституционни ценности трябва да се срещнат и да бъдат съвместени посредством метода на балансирана преценка на конкуриращи се принципи и основни права като същностен компонент на правовата държава. Само по този начин се гарантира ефективност на държавното управление, но едновременно с това и недопускане на дискриминация в процеса на осъществяване на управлението.

За да не се превърнат в конституционно нетърпими ограничения на правото на труд, изискванията към митническите служители, които са митнически органи, по необходимост трябва да са съобразени с принципа за пропорционалност. Преценката за пропорционалност на едно или друго законодателно разрешение не се прави абстрактно, а отношението на съразмерност между защитаваната цел и прилаганото средство се установява при съпоставянето им. Затова изходът от повдигнатия спор за конституционосъобразността на чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ зависи от отговора на въпроса: дали въведеното с тази разпоредба ограничение в правото на труд е необходимо, подходящо и съразмерно средство за постигане на целения резултат в една правова държава, от която се очаква да защитава балансирано правата и свободите на всички свои членове (Решение № 2 от 2011 г. по к.д. № 2/2011 г.).

Според чл. 10, ал. 1, изречение първо от ЗМ една от предпоставките, на които трябва да отговарят митническите служители, вкл. и тези, които осъществяват функции на митнически органи, е изискването лицето да не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер. Присъствието на това негативно изискване е продиктувано от съображения от морално естество. Ценностите на държавноорганизираното общество обуславят разрешението, според което осъдените за умишлено престъпление от общ характер не следва да имат правото да участват в управлението, тъй като са проявили незначително на правовия ред, правата и интересите на социума. Поради това заемането на държавна служба в митническата администрация от лица, осъдени за извършени престъпления от общ характер, е морално неприемливо.

В доктрината се отчита връзката между общественото доверие към държавните служители и гаранциите за етичността на тяхното поведение.

Доверието, с което държавната служба се ползва в обществото, ще бъде сериозно разколебано, ако за държавен служител в митническата администрация се назначи лице, което се е отклонило от морално-етичните правила на поведение.

В правовата държава мерило за моралната непригодност да се изпълнява държавната служба по предписания от Конституцията начин – съобразно волята и интересите на нацията, е влязлата в сила присъда за извършено престъпление. Доколкото съществува обществена потребност от пълна неопетненост на държавната служба (Решение № 5 от 2016 г. по к.д. № 2/2016 г.), Конституционният съд не отрича принципно подход, при който достъпът до държавна служба се прегражда и преди осъждането (Решение № 2 от 2018 г. по к.д. № 2/2018 г.). Въпросът е за мярата, защото всяко ограничаване на правото на труд, без да е постигната достатъчно висока степен на сигурност, че лицето е неспособно да се ръководи от "волята и интересите" на нацията, посяга върху сърцевината на това право.

Възприетата в закона формулировка на изискванията към митническите служители, които са митнически органи, поставя знак за равенство между осъждането с влязла в сила присъда за умишлено престъпление от общ характер (чл. 10, ал. 1, изречение първо от ЗМ) и процесуалното качество на обвиняем или подсъдим за умишлено престъпление от общ характер (чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ) – те са напълно равностойни (Решение № 7 от 2016 г. по к.д. № 8/2015 г.). Въпреки че доказателствената обезпеченост на обвинението е с различен обем в различните фази и стадии на наказателния процес, чрез оспорваното допълнение в ЗМ законодателят ограничава правото на труд на обвиняемите и подсъдимите със същия интензитет, с който това е сторено за лицата, осъдени с влязла в сила присъда. И ако нелоялността на лице с предходна съдимост е установена несъмнено с влязлата в сила присъда, то това положение не би могло да се пренесе автоматично и към лицата, които са привлечени като обвиняеми или са подсъдими, без да са осъдени. Същественият конституционноправен проблем се свежда до това, че оспорената уредба поставя знак за равенство между ограничението, налагано в резултат на осъждане, и това, възникващо вследствие на самообразувано, но неприключило наказателно производство. И в двата случая възникващите за засегнатите лица правни последици са едни и същи, без да е налице конституционно оправдано основание за това (Решение № 7 от 2016 г. по к.д. № 8/2015 г. и Решение № 5 от 2016 г. по к.д. № 2/2016 г.)

Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ съдържа неясна формула за нелоялност, която законодателят свързва с процесуалното качество на обвиняем или подсъдим за умишлено престъпление от общ характер. Възприетото автоматично отстраняване от заемане на държавна служба в митническата администрация не оставя пространство за преценка кога пълноценната

реализация на правото на труд следва да отстъпи пред защитата на специфичния авторитет на държавната служба. Отсъствието на нюансиран подход не позволява да се отчетат степента на обществена опасност на твърдяното престъпление, връзката му с функциите на митническият служител, както и други индивидуални особености на конкретния случай.

Оспорената разпоредба създава предпоставки за ограничаване на правото на труд, без да е достигнат конституционно търпимият предел, отвъд който заемането на държавна служба в митническата администрация би било морално неприемливо. Възприетият от законодателя автоматизъм, водещ до прекратяване на правоотношението, лишава уредбата от присъщата на повелята за пропорционалност гъвкавост, чрез която да се установи по несъмнен начин неспособността на лицето да се ръководи от "волята и интересите на нацията". Съображението, че атакуваното разрешение има за цел да открои по-релефно положението на митническите служители, които са митнически органи, по никакъв начин не променя направения извод за общия и недиференциран характер на ограничението по чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ.

Без да се оспорва възможността защитата на авторитета на службата да бъде третирана като легитимна законодателна цел, чието постигане в отделни случаи, включително, когато служител бъде привлечен като обвиняем или получи качеството на подсъдим за престъпление, може да наложи ограничения в правото на труд и свободен избор на професия, оспореният текст игнорира съществуването на друг, по-малко ограничаващ правото на труд законоустановен начин на постигане на преследваната цел – възможността по чл. 100, ал. 1, т. 2 от Закона за държавния служител за временно отстраняване от длъжност на съответния служител.

Наред с това липсва предвидена в закона адекватна и ефективна закрила на лицето срещу освобождаването от длъжност на основанието, посочено в оспорената разпоредба. Съдебното оспорване на законността на прекратяване на трудовото или служебното правоотношение би било с предизвестен край, доколкото единствените предпоставки, които ще подлежат на съдебна преценка, са свързани с факта на заемане на съответната позиция в митническата администрация на лицето и с факта на повдигнатото срещу него обвинение за умишлено престъпление от общ характер.

Конституционният съд намира за уместно да отбележи, че отсъства всякаква възможност за преразглеждане на случая при промяна на релевантните обстоятелства по чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ, включително при постановяване на оправдателна присъда или прекратяване на наказателното производство, и законът не гарантира връщането на митническият служител на заеманата до прекратяване на служебното правоотношение длъжност. Ограничението е непропорционално, защото целите на закона могат да бъдат успешно и ефективно постигнати и без него.

В своята практика относно временното отстраняване от длъжност на държавни служители и магистрати, които са привлечени като обвиняеми за престъпления, свързани със службата им (Решение № 5 от 2016 г. по к.д. № 2/ 2016 г., Решение № 10 от 2018 г. по к.д. № 4/2017 г., Решение № 2 от 2018 г. по к.д. № 2/2018 г.), Конституционният съд е приел, че временното отстраняване от длъжност, макар и да разкрива белезите на преследвана легитимна цел – защита на специфичния авторитет на службата, е непропорционална мярка, водеща до ограничаване на правото на труд и свободен избор на професия. Тези изводи с по-голяма сила важат и в настоящия случай, където не се обсъжда временно отстраняване от длъжност, а по-тежката като последици мярка – прекратяване на трудовите или служебните правоотношения на митническия служител.

Разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ не е съобразена и с изискването да се използва най-мекото според обстоятелствата средство за ограничаване като елемент от принципа за пропорционалност. Отсъствието на мотиви и законодателна обосновка в подкрепа на възприетото в чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ разрешение не убеждава, че са потърсени и обсъдени алтернативни и по-щадящи за правото на труд способности за постигане на целения резултат. Подобен подход е отстъпление от конституционния разум за дължим демократичен законодателен процес в сферата на основните права – чрез задълбочен дебат в рамките на законодателния процес, без прибързаност и импровизация, да се защитят балансирано правата и свободите на всеки член на обществото.

Поради изложеното Конституционният съд приема, че искането на ВАдвС за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ е основателно.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изречение второ от Закона за митниците (обн., ДВ, бр. 15 от 6.02.1998 г.; посл. изм., бр. 32 от 16.04.2019 г.).

Делото е образувано по искане на петдесет и пет народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на нормата в чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни и за произнасяне за съответствие на същата норма с чл. 10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, с чл. 19 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека и с чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права.

Конституционният съд в състав: председател – Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколита Кристина Енчева разгледа в закрито заседание на 15 ноември 2019 г. конституционно дело № 4/2019 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова-Финкова.

Производството е с основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията).

На заседание, проведено на 18 юни 2019 г., Конституционният съд с определение по допустимост е приел да разгледа по същество искането на петдесет и пет народни представители от 44-то Народно събрание по т. 1 – за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) (създаден с § 26 от Закона за изменение и допълнение на ЗЗЛД – ДВ, бр. 17 от 26 февруари 2019 г.), както и по т. 2.1 и 2.2 – за произнасяне относно съответствието на същата законова разпоредба с общопризнати норми на международното право и с международните договори, по които Република България е страна.

Искането на народните представители така, както е допуснато от Конституционния съд, е за установяване на противоконституционност на нормата в чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни (създаден с § 26 от Закона за изменение и допълнение на ЗЗЛД – ДВ, бр. 17 от 26 февруари 2019 г., влязла в сила към момента на сезирането на Конституционния съд) като противоречаща на чл. 4, ал. 1, чл. 39 – 41, чл. 11, ал. 1 и чл. 54, ал. 2 от Конституцията и за произнасяне за съответствие на същата норма с чл. 10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС, Конвенцията), с чл. 19 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека (ВДПЧ) и с чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП).

Мотивите в искането са обособени в две части. В първата част централно място в аргументацията на твърдяната противоконституционност

⁸ Обн., ДВ, бр. 93 от 26.11.2019 г.

на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД имат съображенията, свързани с нарушаване на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Основния закон). Последователно са приведени доводи, с позоваване на практиката на Конституционния съд, за несъответствие на оспорената норма с основните изисквания на правовата държава във формален смисъл. Според вносителя обтекаемите и неясни формулировки на посочените "критерии" в чл. 25з, ал. 2 откриват възможност за субективизъм в осъществяването от Комисията за защита на личните данни на контрола за законосъобразност на дейността за журналистически цели. В искането се поддържа и противоречие с изискванията за пропорционалност, съразмерност, забрана за прекомерност като елементи от съдържанието на принципа на правовата държава. Направен е извод, че оспорената разпоредба превръща свободата на изразяване на мнение и информация в изключение, а правото на защитата на личните данни бива издигнато в ранг на принцип без конституционно основание. Приведени са доводи за противоречие с разпоредбите в чл. 39 – 41 от Конституцията. Като се изтъква особената значимост на печата и средствата за масова информация за съществуването на демокрацията и наличието на категорична забрана за цензура в Основния закон, в искането се поддържа, че въвеждането на обтекаеми, неясни "критерии" и ограничения за ползването на лични данни за журналистически цели по същество е равнозначно на налагането на цензура. Обосновава се и противоречие на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД с чл. 11, ал. 1 (принцип на политическия плюрализъм) и с чл. 54, ал. 2 от Конституцията. Във втората част на искането се привеждат аргументи за несъответствие на чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД с чл. 10 от КЗПЧОС, с чл. 19 от ВДПЧ и с чл. 19 от МПГПП в контекста на цитирана практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

От поканените институции становища са представени от президента на Република България, от Министерския съвет (МС), от Върховния административен съд (ВАС) и от Комисията за защита на личните данни (КЗЛД).

Според президента на Република България искането е основателно. Обосновано е виждането, че с въведените критерии в чл. 25з, ал. 2 от ЗЗЛД оспорената разпоредба не допринася за постигане на равновесие между правата, а се явява прекомерна, небалансирана мярка, която дава превес на правото на защита на личните данни пред свободата на изразяване и информация, поради което същата противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Основния закон) и е в "отклонение и от конституционното задължение да се осигури свободно от държавна намеса пространство за разгръщане на личността в гражданското общество (чл. 4, ал. 2, пр. 2)". В становището се посочва, че и Регламент (ЕС) 2016/679 (Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни

и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) от 27 април 2016 г., ОВ от 4.5.2016, L 119/1, по-надолу "Регламент 2016/679" или "Регламент"), и предхождащата го Директива 95/46/ЕО (отменена) не съдържат такъв списък с критерии и че самият баланс между двете основни права е винаги конкретна величина, която изисква гъвкава индивидуална преценка, отчитаща особеностите на конкретния случай. Като се позовава на практиката на Конституционния съд и европейските съдилища, президентът поддържа несъобразяване с установеното от ЕСПЧ разбиране за необходимост от еднакво зачитане на правата по чл. 8 и 10 от КЗПЧОС и приема, че разпоредбата в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД е в несъответствие с чл. 19 от ВДПЧ и чл. 10, пар. 1 и 2 от КЗПЧОС.

Министерският съвет намира искането за неоснователно и необосновано. Излагат се аргументи, че принципът на правовата държава не е нарушен, тъй като с критериите, въведени в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД, се създават условия за правна сигурност и предвидимост при извършването на преценка за баланс между конкуриращи се права, гарантира се не само защитата на лични данни, но и възможността за тяхното правомерно използване. В становището се отбелязва, че критериите са ясно формулирани и осигуряват необходимия ред в съответствие с принципа на правовата държава, изискват се от Регламент 2016/679, гарантират предсказуемост на действията на КЗЛД. Като посочва, че правата на личността конституционно са поставени като ограничител на чл. 39 – 41 от Конституцията, в становището се прави извод, че чрез оспорените критерии се преценява законосъобразността на обработването на личните данни и се гарантира балансът между неприкосновеността на личния живот и свободата на изразяване и информация. Министерският съвет поддържа, че липсата на критерии би довела до незаконно вмешателство в личния живот при осъществяване на журналистическа дейност, научно или художествено творчество, поради което не е налице противоречие с чл. 54, ал. 2 от Конституцията. С позоваване на практика на ЕСПЧ в становището се приема, че оспорените критерии са извлечени от тази практика и не са в несъответствие с чл. 10 от КЗПЧОС, чл. 19 от ВДПЧ и с чл. 19 от МПГПП.

Върховният административен съд (ВАС) намира искането за неоснователно. В становището се поддържа, че посочените критерии в оспорената разпоредба са в изпълнение на задължение по чл. 85 от Регламент 2016/679, не са неясни и следва да се преценяват с оглед тяхната цел, а тълкуването е способ за преодоляване "неизбежните несъвършенства на нормативните актове". Изразява се виждането, че ограничаването на правата по чл. 39 – 41 от Конституцията е допустимо, защото то цели да "осуети накърняването на правата и законните интереси (сред тях и правото на защита на личните данни) на другото". Приема се, че критериите в чл.

25з, ал. 2 ЗЗЛД предвид практиката на ЕСПЧ не са в несъответствие с чл. 10 от КЗПЧОС, както и с чл. 19 от ВДПЧ и чл. 19 от МПГПП.

Комисията за защита на личните данни намира искането за неоснователно и необосновано в неговата цялост. Поддържа се, че разпоредбата в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД отговаря на произтичащо от Регламент 2016/679 задължение за съгласуване със закон на правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване и информация. В становището се твърди, че критериите са изведени от практика на СЕС, ЕСПЧ и Конституционния съд и са въведени с цел да се избегне колизия и да се осигури баланс между двете основни права, които не са абсолютни. Поддържа се, че неизчерпателното изброяване и алтернативното прилагане на оспорените критерии гарантират прозрачност, единно тълкуване и прилагане, устойчивост и правна сигурност, които са основната гаранция срещу субективизъм при извършването на преценката за баланса.

В писмо до Конституционния съд сдружение Съюз на българските журналисти (СБЖ) подчертава, че искането за обявяване на противоконституционен чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД напълно отговаря на принципите, изразявани и защитавани многократно от съюза, и са в подкрепа на искането. Отхвърляне на искането в неговата цялост се застъпва от Националния съвет за журналистическа етика (НСЖЕ), Асоциацията за защита на личните данни (АЗЛД) и фондация "Български адвокати за правата на човека" (БАПЧ). В подкрепа на направеното искане освен това на СБЖ е и становището на фондация "Програма Достъп до информация" (ПДИ).

Националният съвет за журналистическа етика поддържа, че оспорената в искането разпоредба не е противоконституционна и съответства на международните договори, по които Република България е страна, като се аргументира на основата на изясняване съдържанието на посочените в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД критерии в контекста на посочени решения на ЕСПЧ и на Конституционния съд. Поддържа се, че това законодателно решение цели да подпомогне администраторите на лични данни и държавните органи при намирането на правилен баланс между свободата на словото и правото на защита на личните данни.

Асоциацията за защита на личните данни акцентира върху това, че с предвиждането именно в закон на критериите относно преценката на баланса между правото на защита на личните данни и правото на свобода на изразяване и информация се цели постигане на определено ниво на правна сигурност и предвидимост и създаване на яснота за адресатите на разпоредбата в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД. Приема се, че този законодателен подход кореспондира с изискванията и принципите на едно демократично общество за помиряване на двете конкуриращи се права.

Фондация "БАПЧ" ограничава аргументацията си в представеното становище до поддържане на съответствие на разпоредбата в чл. 25з, ал. 2

ЗЗЛД с чл. 10 от ЕКПЧ, чл. 19 от ВДПЧ и чл. 19 от МПГПП. Приема в контекста на цитирана практика на ЕСПЧ, че предвидените в оспорената разпоредба критерии за преценка на баланса не дават превес на защита на личните данни, а представляват уредба на позитивните задължения на държавата да защити личния живот на гражданите от неправомерно посегателство, както и че поради идентичност на разпоредбите в чл. 10 ЕКПЧ, чл. 19 от ВДПЧ и чл. 19 от МПГПП националната конституционна уредба относно свободата на словото разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД е в съответствие с тези международни норми и актове.

Позовавайки се на практика на Конституционния съд и възприетите в редица решения на ЕСПЧ критерии за баланс между свободата на словото и правото да се търси, получава и разпространява информация и защитата на личния живот, ПДИ изразява виждането, че е необходимо да се прилага гъвкав подход при балансирането им. Поддържа, че комуникационните права на гражданите по чл. 40 и 41 от Основния закон следва да се разглеждат като принцип, а тяхното ограничаване е изключение от принципа и подлежи на стеснително тълкуване. В становището е направен извод, че не съществува обществена потребност от създаването на подетайлна уредба в обсъжданата материя и с критериите в чл. 25з, ал. 3 ЗЗЛД се създава риск от преценка от "разрешителен тип", което е конституционно недопустимо по отношение на свободата на словото.

Писмените правни мнения, изразени от проф. д.п.н. Нели Огнянова и доц. д-р Жана Попова, са в подкрепа на направеното искане.

Проф. д.п.н. Нели Огнянова твърди и привежда доводи за противоконституционност на оспорената разпоредба (чл. 4 от Основния закон) и за несъответствието и с КЗПЧОС. Като се отчита практиката на ЕСПЧ относно изискването за достъпност и предвидимост на закон, чрез който се ограничава свободата на изразяване, се посочва, че разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 не е формулирана достатъчно точно, ясно и прецизно и е в несъответствие с принципа на правовата държава. Прави се извод, че тази разпоредба е в несъответствие с чл. 10 от КЗПЧОС, тъй като по смисъла на същата разпоредба не може да се разглежда като акт с качествата на закон.

Според доц. д-р Попова с разпоредбата в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД усилията на държавните институции се насочват към ограничаване на журналистическата работа. Поддържа се, че разпоредбата е противоконституционна. Обоснован е изводът, че с неясно и неprecizно формулираните критерии в оспорената разпоредба се създава правна несигурност, поради което тя противоречи на принципа на правовата държава. Посочва се, че с критериите се ограничава непропорционално свободата на изразяване и се затруднява правото на достъп до информация, което е нарушение на чл. 39, 40 и 41 от Конституцията. Аргументира се, че оспорваната разпоредба противоречи и на гарантираната от Конституцията

в чл. 54, ал. 2 свобода на художественото, научното и техническото творчество.

Конституционният съд, като обсъди доводите и съображенията за противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 и за несъответствие с посочените международни договори, по които Република България е страна, в искането на народните представители от 44-то Народно събрание и изразените становища от поканените институции, неправителствени организации и представените по делото писмени правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспорената пред Конституционния съд разпоредба в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД гласи:

"Чл. 25з. (1) Обработването на лични данни за журналистически цели, както и за академичното, художественото или литературното изразяване е законосъобразно, когато се извършва за осъществяване на свободата на изразяване и правото на информация, при зачитане на неприкосновеността на личния живот.

(2) При разкриване чрез предаване, разпространяване или по друг начин, по който личните данни, събрани за целите на ал. 1, стават достъпни, балансът между свободата на изразяване и правото на информация и правото на защита на личните данни се предоставя въз основа на следните критерии, доколкото са относими:

1. естеството на личните данни;
2. влиянието, което разкриването на личните данни или тяхното обществено оповестяване би оказало върху неприкосновеността на личния живот на субекта на данни и неговото добро име;
3. обстоятелствата, при които личните данни са станали известни на администратора;
4. характера и естеството на изявлението, чрез което се упражняват правата по ал. 1;
5. значението на разкриването на лични данни или общественото им оповестяване за изясняването на въпрос от обществен интерес;
6. отчитане дали субектът на данни е лице, което заема длъжност по чл. 6 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, или е лице, което поради естеството на своята дейност или ролята му в обществения живот е с по-занижена защита на личната си неприкосновеност, или чиито действия имат влияние върху обществото;
7. отчитане дали субектът на данни с действията си е допринесъл за разкриване на свои лични данни и/или информация за личния и семейния си живот;
8. целта, съдържанието, формата и последиците от изявлението, чрез което се упражняват правата по ал. 1;

9. съответствието на изявлението, чрез което се упражняват правата по ал. 1, с основните права на гражданите;

10. други обстоятелства, относими към конкретния случай."

Тази разпоредба е част от предприетите промени в ЗЗЛД, за да се гарантира, на първо място, ефективното изпълнение на Регламент 2016/679, и по-конкретно, с нея се реализира предвиденият за държавите членки мандат в чл. 85 от Регламента.

С приемането на Регламент 2016/679 Съюзът първи е упражнил компетентност в материята на защита на физическите лица във връзка с обработването на личните данни. На държавите членки е предоставена свобода на преценка да упражнят своята компетентност по предмета на и в съответствие с изискванията на посочения чл. 85 от Регламента.

Във връзка с този правен контекст на приемане на разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД Конституционният съд намира за необходимо да направи следното уточнение от значение за неговите по-нататъшни разсъждения:

Единствено компетентен да тълкува първичното право на ЕС и да се произнася за валидността и по тълкуването на актовете на институциите на Съюза е Съдът на Европейския съюз (СЕС). В сътрудничество с националните съдилища, чрез процедурата за преюдициално запитване по чл. 267 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), СЕС практически се произнася по въпроса за съответствието със съюзното право на националните законодателни мерки по неговото прилагане (Решение на СЕС от 26 февруари 2013 г. по дело C-617/10 Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson, пар. 19 и цитираната там практика на СЕС).

Регламент 2016/679 е приет като "общ" в смисъл на "генерален" регламент. По този начин в самото наименование на акта се подчертава, че той включва и разпоредби с общ характер в сферата на защитата на личните данни и на държавите членки е предоставена свобода на преценка да приемат изключения и дерогации при посочените изисквания, включително и относно обработката на лични данни за журналистически цели или целите на академичното, литературното и художественото изразяване (по-нататък и "за целите на журналистическото изразяване"). Това придава специфика на разпоредбата на чл. 85 от "общия" Регламент – нейното изпълнение става чрез национален законодателен акт. Аналогичен на актовете, транспониращи директивите на ЕС, този национален акт е необходим, за да бъдат изпълнени указанията в определени разпоредби от самия Регламент във вътрешното право на държавите членки и да се осигури неговото ефективно прилагане и постигане на неговите цели.

Процесната норма е приета при упражняване на дискреционна власт от държава – членка на ЕС, и подлежи на контрол за конституционност на общо основание. Едновременно измененията и допълненията в ЗЗЛД (ДВ, бр. 17 от 26 февруари 2019 г.), част от които е и оспореният чл. 25з, ал. 2 от изцяло новата глава четвърта на ЗЗЛД, са създадени в едно общо

пространство на публичната власт за Съюза и държавите членки – те са предприети, както се сочи в мотивите на проекта на ЗИД ЗЗЛД, за да осигурят изпълнение на Регламент 2016/679 и транспониране на Директива (ЕС) 2016/680 (Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г.) в националния правен ред. Оспорената разпоредба е приета, по-конкретно, в изпълнение на мандата, предвиден за националния законодател по чл. 85 от този Регламент на ЕС. Правна основа за неговото приемане е чл. 16ДФЕС, който има разгънат израз в чл. 7 и 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ОВ С 202/389, 7.6.2016 г., по-нататък ХОПЕС или Хартата). Съществено значение за режима на прилагане на основните права, предвидени в Хартата, и в частност относно легитимността на ограничаването им, имат разпоредбите в чл. 51 и 52 от същата. Практиката на СЕС в материята на защитата на неприкосновеността на личния живот и на личните данни и правото на свобода на изразяване и информация и по силата на чл. 52 (3) ХОПЕС – практиката на ЕСПЧ, относно тълкуването и прилагането на тези основни права по КЗПЧОС, които им кореспондират, обвързват както институциите на ЕС, така и държавите членки, когато действат в приложното поле на правото на Европейския съюз (ПЕС), и на първо място националния законодател (Решение на СЕС от 26 февруари 2013 г. по дело С-617/10, *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, пар. 19 и 20 и цитираната там практика на СЕС). Също така КЗПЧОС, страна по която са всички държави – членки на ЕС, е интегрирана в националния правен ред, прилага се пряко и с предимство пред националните законодателни актове, които ѝ противоречат, и обвързва националните съдилища и органите на публичната власт. Същественото е, че текстовете на Конвенцията не могат да бъдат разчетени и прилагани извън тяхното тълкуване в юриспруденцията на ЕСПЧ, което има подчертано еволютивен характер.

Предвид изложеното Конституционният съд, за да се произнесе по същество, отчита и релевантните разпоредби от Учредителните договори на ЕС, Хартата и Регламент 2016/679, от КЗПЧОС, както и установените в практиката на СЕС и ЕСПЧ, ключови в материята на двете основни права – правото на защита на личните данни и правото на свобода на изразяване и информация – разбирания и понятия при изясняване смисъла и обхвата на оспорената в искането норма в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД (в този смисъл решение по съединени дела С-411/10 и С-493/10, *N. S. v. Secretary of State for the Home Department и M. E. и др. v. Refugee Applications Commissioner и Minister for Justice, Equality and Law Reform*, пар. 68 – СЕС приема, че "...държавата членка, която упражнява дискреционно правомощие, предоставено в регламент, прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата", Решение от 13 юли 1989 г. по дело *Wachauf*, 5/88, *Recueil*, стр. 2609 г. и Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun*, С 578/08, *Сборник*, стр. I 1839). Конституционният съд се позовава на тези относими източници

на правото на Съюза, на актове и други документи на Съвета на Европа и на международното право в рамките на необходимото за произнасянето по настоящото дело.

I. Право на неприкосновеност на личния живот и право на защита на личните данни: Европейската правна рамка – Съвет на Европа и Европейски съюз; националният правен контекст.

– Европейската правна рамка:

Разбирането за защита на личните данни в ЕС се развива във връзка с традиционното разбиране за неприкосновеност на личния живот, схващано като правото на определена сфера на автономност на индивида, преди всичко в отношенията с публичната власт. В Европа основните права наред със защитата от националните конституции са гарантирани и от двете основни наднационални системи – на КЗПЧОС, страна по който международен договор са всички държави – членки на ЕС, и последна дума по неговото тълкуване и прилагане има ЕСПЧ, и тази, основана на юриспруденцията на СЕС. Тези системи тясно си взаимодействат в гарантирането на основните права. СЕС тълкува правата в хармония с националните конституционни традиции и следва при тълкуването на Хартата това тълкуване на Конвенцията, което се отнася до кореспондиращите си права в двата акта (чл. 52 (3) Хартата; Решение на СЕС по съединени дела *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) and Hartmut Eifert (C-93/09) v. Land Hessen*, пар. 51), съдържащо се в юриспруденцията на ЕСПЧ. По-конкретно, чл. 8 от Конвенцията, подобна на която е разпоредбата в чл. 7 от Хартата, предвижда, че всеки има право на зачитане на неговия личен живот, този на неговото семейство, на неговите дом и комуникации. Зачитането на основните права е общ принцип на правото на ЕС (свързани дела *C-402/05 P и C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, ECR 2008 I-06351) и СЕС е техен гарант в цялостния процес на изграждането на конституционната рамка на ЕС, където има водеща роля. Така правото на неприкосновеност на личния живот на индивида СЕС защитава още преди на Хартата да бъде призната еднаква юридическа сила с тази на Учредителните договори на ЕС (в този смисъл Решение на СЕС от 26 юни 1980 г. по делото *136/79 – National Panasonic (UK) Limited v. Commission of the European Communities*, ECR 1980, стр. 02033, пар. 17 и следващи). Също така чл. 8 от ХОПЕС установява правото на защита на личните данни, без да има кореспондираща разпоредба в КЗПЧОС, както и в Конвенция 108 на Съвета на Европа от 28.01.1981 г. за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни, които да се отнасят конкретно до това право. С Конвенция 108 Съветът на Европа прави най-ранен опит за хармонизиране на законодателството по отношение на неприкосновеността на личността и е първият в Европа задължителен инструмент на международното право (договор) в тази материя. Важно е

още тук да се отбележи, че Конвенция 108 съдържа и изключения по отношение на това право – т.напр. тя предвижда, че държавите – страни по същата, могат да дерогират определени разпоредби от нея, когато такава дерогация е предвидена в националния правен ред и представлява необходима мярка в демократичното общество в интерес на защитата на държавната сигурност, обществената безопасност, както и *inter alia* – защита на правата и свободите на другите, или когато личните данни се използват за статистически цели или за целите на научните изследвания, без да създават риск от нарушаване на неприкосновеността (чл. 9). Модернизирането на Конвенция 108 през 2018 г. поставя акцент върху принципа на пропорционалност и на законност, както и върху минимизиране на обработваните лични данни (Конвенция 108, ратифицирана със закон на 29.05.2002 г., ДВ, бр. 56 от 7.06.2002 г.; ратифициран на 19.09.2019 г. е и Протоколът за изменение на Конвенцията за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни, който модернизира Конвенция 108). ЕСПЧ не намира за необходимо и възможно изчерпателното дефиниране на понятието "личен живот" и последователно поддържа широкото тълкуване на правото на неприкосновеност (в този смисъл Решение от 29 април 2002 г. по дело *Pretty v. United Kingdom*, app. 2346/02, пар. 63), като подчертава, че се придържа към прагматичен, а не толкова към собствено правен или формален подход (в този смисъл Решение от 24 февруари 1998 г. по дело *Votta v. Italy*, app. 21439/93, пар. 27). В практиката си ЕСПЧ прилага чл. 8 от КЗПЧОС така, че включва и правото на защита на личните данни (в този смисъл Решение от 16.02.2000 г. по дело *Amann v. Switzerland*, app. 27798/95; Решение от 27 юни 2017 г. по дело *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland*, app. 931/13, пар. 137). Когато ЕСПЧ признава, че защитата на личните данни е също така проблем на неприкосновеност, той предоставя същите гаранции, предвидени от законодателството и по отношение на защитата на лични данни – право на достъп на субекта на данни до събраните относно него данни, правото на изтриване на лични данни в публични регистри и др. (*Gaskin v. The United Kingdom*, app. 10454/83, *Leander v. Sweden*, app. 9248/81).

За разлика от чл. 8 на КЗПЧОС чл. 8 от Хартата не само разграничава правото на защита на личните данни от защитата на неприкосновеността на личния живот, но и предвижда допълнителни гаранции в пар. 2 и пар. 3 от същата разпоредба, а именно, че личните данни трябва да се обработват честно, за конкретни цели и на основата на съгласие на субекта на данни или друго легитимно основание, посочено в закон, както и че всеки има право на достъп до данните, които го засягат, и право на корекция на тези данни, като контролът за спазването на посочените правила се осъществява от независим орган на публичната власт.

Съществуването на две различни разпоредби, както и тяхното съдържание, потвърждават, че като се признава наличието на пресечна точка на двете обсъждани права (систематично те следват едно след друго), Хартата поне формално ги разграничава. СЕС се позовава на практиката на ЕСПЧ и възприема нерестриктивно тълкуване на понятието "личен живот" – всяка информация относно идентифицирано или можещо да бъде идентифицирано физическо лице. СЕС утвърждава едно отворено тълкуване, което съответства на духа както на Директива 95/46 (отменена), която е първият правно обвързващ акт на ЕС, регулиращ правото на защита на личните данни, така и на действащия сега Регламент 2016/679 (в този смисъл Решение на СЕС по дело C-93/09 *Hartmut Eifert v. Land Hessen*, присъединени дела C-92/09 и C-93/09, ECR 2010 I-11063).

Правото на неприкосновеност на личния живот не е абсолютно и може, но само при спазване на изискванията на чл. 8 от КЗПЧОС, да бъде ограничавано със закон, да преследва една или повече легитимни цели и което е съществено – ограничаването да е необходимо в демократичното общество. КЗПЧОС предвижда в чл. 8 (2) изчерпателен списък на целите, легитимиращи ограничаването на това право, като посочва *inter alia* защитата на правата и свободите на другите. ХОПЕС е формулирана сравнително по-отворено и допуска ограничаване за цели от общ интерес, признати от ЕС, или ако ограниченията отговарят на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора, при спазване на принципа на пропорционалност (чл. 52 (1) от ХОПЕС).

След влизането в сила на Конвенция 108 от 1981 г. ПЕС се развива в посока на разгръщане на контрола на индивида върху неговите собствени данни. Усъвършенстването на съществуващите технологични възможности и развитието на информационното общество води до приемането на Директива 95/46 (отменена) за защита на физическите лица във връзка с обработването на личните данни и за тяхното свободно движение. Директива 95/46 (отменена) е силно повлияна от националните закони в тази материя, където често правото на защита на личните данни се основава на човешкото достойнство и правото на информационно самоопределяне (например Германия) или се свързва с правото на персонален интегритет (например Франция). Първоначално правото на защита на личните данни е уредено с акт на вторично законодателство на ЕС и дълго време в практиката си СЕС извежда напред значението на Директива 95/46 (отменена) за постигането на единен дигитален пазар, макар и да не пренебрегва установената с нея обвързаност на икономическите цели и тези за защита на фундаменталните свободи, и много по-късно – на основните права. За първи път СЕС посочва изрично правото на защита на личните данни в решението по делото *Promusicae* (Решение от 29 януари 2008 г. по дело C-275/06 *Productores de Música de España (Promusicae) v Telefónica de España SAU*, пар. 63, Reports of Cases 2008 I-00271), като се позовава на чл.

8 от ХОПЕС. Също така в решението по делото *Bavarian Lager* СЕС подчертава, че в сравнение с правото на неприкосновеност на личния живот правилата на ПЕС относно защитата на личните данни създават специфична засилена защита (Решение от 29 юни 2010 г. по дело C-28/08 P, *European Commission v. The Bavarian Lager Co. Ltd*, Reports of Cases 2010 I-06055, пар. 60). Тази промяна в практиката на СЕС е свързана с влизането в сила през 2009 г. на Договора от Лисабон и признаването на Хартата ранг на първично право на ЕС (чл. 6 (1) ДЕС и чл. 16ДФЕС).

Като аспект на развитието на иновативните форми на обработването на данни значението на защитата на лични данни постоянно нараства. Тъй като с усъвършенстването на информационните технологии използването на личните данни за икономически цели безпрепятствено се засилва, от юрисдикциите, признаващи правото на защита на личните данни, както и ЕС с чл. 8 от Хартата, се очаква да гарантират реализирането на това право. За тази цел ЕС приема Регламент 2016/679, в който в съответствие с Хартата отпадат много от позоваванията на неприкосновеност на личния живот и се заместват с правото на защита на личните данни. Регламентът като цяло възприема идеите и принципите на Директива 95/46 (отменена) и се стреми да постигне неосъществената от нея цел за хармонизиране на законодателството в рамките на ЕС в областта на защитата на личните данни.

В съответствие с тази цел – за предоставяне на еднакво високо ниво на защита на личните данни в ЕС (а и извън него), както и предвид обстоятелството, че много от конституциите на държавите членки не установяват правото на защита на личните данни като отделно от правото на неприкосновеност и това се отнася и до Конституцията на Република България, практиката на ЕСПЧ и тази на СЕС (главно по прилагането на Директива 95/46) с очертания в тях смисъл на ключови в разглежданата материя понятия и отстояваните принципи остават актуални и днес.

Макар неприкосновеността на личния живот и защитата на личните данни да са тясно свързани в юриспруденцията на СЕС и ЕСПЧ, тяхната специфика се отчита при конкретните обстоятелства (показателно за разграничаването на двете права е Решението на СЕС от 13 май 2014 г. по дело C-131/12 *Google Spain SL и Google Inc. срещу Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) и Mario Costeja González*; СЕС свързва, но и разграничава двете права и в Решение по дело C-73/07, *Tietosuojavaluutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy*, пар. 55, както и в Решението от 6 октомври 2015 г. по дело C-362/14 *Maximillian Schrems v. Data Protection Commissioner*, пар. 39). Въпреки частичното им застъпване тези права имат различия в материалния си обхват. Информацията, която се отнася до частния живот на индивида, невинаги задължително включва цялата информация за идентифицирано или възможно да бъде идентифицирано (пряко или непряко) физическо лице. Защитата на личните данни обаче

покрива именно тази информация. Този обхват се основава на дефинирането на лични данни в Конвенция 108 и в Регламент 2016/679 и е по-широк от правото на неприкосновеност на личния живот, което следва да се отчита при тълкуването на чл. 8 от Хартата (чл. 6 (1) ДЕС и чл. 52 (7) от Хартата; Решение на СЕС от 26 февруари 2013 г. по дело C-617/10, *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, пар. 20). Също така за разлика от чл. 8 от КЗПЧОС (цитиран по-горе) чл. 8 (2), първото изречение, ХОПЕС има по-скоро "разрешителен" характер – ако посочените в него стандарти на обработката на лични данни бъдат следвани (добросъвестно обработване, за точно определена цел, въз основа на съгласието на субекта на данни или друго легитимно основание, посочено в закон), се счита, че навлизането в него е правомерно (Решение на СЕС по съединени дела *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09)* и *Hartmut Eifert (C-93/09) v. Land Hessen*, пар. 49). Общата клауза за допускането на ограничения на правата, предвидени в Хартата, включително по чл. 7 и чл. 8, е в чл. 52 (1) от същата и предписва, че те трябва да са предвидени в закон, да зачитат основното съдържание на посочените права и свободи и при спазване на принципа на пропорционалност да са необходими, *inter alia*, за да се защитят правата и свободите на другите.

Най-общо правилата за защита на личните данни се разглеждат от Съвета на Европа и Европейския съюз като опит да се отчете заплахата за информационната неприкосновеност на индивида, възникнала от нарастващото потребление на високотехнологични средства за обработване на данни в съвременното дигитализиращо се общество.

Както бе посочено, понятията "лични данни" и "обработка на лични данни" са дефинирани широко в чл. 4 (1) и (2) от Регламента: "лични данни" означава всяка информация, свързана с идентифицирано физическо лице или физическо лице, което може да бъде идентифицирано ("субект на данни"); физическо лице, което може да бъде идентифицирано, е лице, което може да бъде идентифицирано, пряко или непряко; "обработване" означава всяка операция или съвкупност от операции, извършвана с лични данни или набор от лични данни чрез автоматични или други средства, като събиране, записване, организиране, и *inter alia*, разкриване чрез предаване, разпространяване или друг начин, по който данните стават достъпни. Като се отчитат наличните технологии и технологични развития за обработване на данните (съображение 26 от Регламента), на практика това означава, че всички данни са потенциално лични и всяка дейност, свързана с лични данни, е обработване на същите. Разбирането за обработване на личните данни, както бе посочено, има широк обхват и по този начин голяма част от модерните комуникации, попадащи в обхвата на правото на свободата на изразяване и правото на информация, едновременно се покриват и от правото на защита на личните данни в ЕС. Нещо повече, съгласно разпоредбата на чл. 85 от същия Регламент някои изключения и дерогации

се предоставят на свободата на преценка на държавите членки, в частност относно обработването на лични данни за журналистически цели, за целите на академичното, литературното или художественото изразяване (понататък само "обработване за журналистически цели"). Те са предназначени да гарантират равновесието на правото на защита на личните данни с останалите основни права, в хипотезата на чл. 85 (журналистически цели) – с правото на свобода на изразяване и информация, съгласно принципа на пропорционалност. Прилагането на такива изключения за правото на защита на личните данни, определяно като изключение с оглед на специална цел, изисква осъществяване на балансиране на двете фундаментални права.

– Националният правен контекст:

Както се вижда от изложеното по-горе, в европейския правен контекст няма един възприет модел на отношенията между правото на неприкосновеност на личния живот и правото на защита на личните данни. В доктрината се очертават най-общо три основни модела, според които правото на защита на личните данни се разглежда като отделно, но допълващо право, целящо защита на човешкото достойнство, като еволюиращо/израстващо от първото или че правото на защита на личните данни е независимо самостоятелно право, което осъществява редица функции, включително, но без да се ограничава до защита на неприкосновеността на личния живот. Специално в правния ред на ЕС това право се развива в основно право, което предоставя на индивида повече контрол чрез значителен брой права, включително и "правото да бъдеш забравен", върху по-широк кръг данни, които се отнасят до него. Може да се приеме, че третият модел отразява най-коректно реалните действителни отношения между двете права (с отчитане на ускореното и често непредвидимо развитие на информационните и комуникационните технологии), но нито един модел не предлага ясно обяснение на характера на отношенията между правото на защита на личните данни и правото на неприкосновеност на личния живот. Тази неяснота затруднява идентифицирането на интересите, които стоят в основата на правата, както и определянето на степента на тяхното засягане, което има значение при преценка на съответствието на дадена ограничителна мярка с принципа на пропорционалност.

Конституцията на Република България не включва в установения от нея каталог на основните права правото на защита на личните данни като обособено от неприкосновеността на личния живот и произтичащите права, закрепени в чл. 32, ал. 1. В допълнение към изложеното по-горе заслужава внимание, че Конвенция 108 от 1981 г. (Конвенцията на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни), както и Директива 95/46 и Регламент 2016/679 поставят акцент в заглавието си върху защита на физическите лица във връзка с (автоматизираното по Конвенция 108) обработването на лични данни. В Конвенция 108 понятието

"лични данни" се използва в контекста на права и основни свободи, и по-конкретно на правото на личен живот (чл. 1 от същата). Директива 95/46 (акт на вторично законодателство на ЕС, отменена) въвежда за първи път и преди Хартата правото на защита на личните данни в съюзния правен ред, а Хартата на свой ред го прогласява за самостоятелно основно право, систематически закрепено веднага след правото на неприкосновеност на личния живот. Конвенция 108 е ратифицирана от Република България със закон, приет от XXXIX Народно събрание на 29.05.2002 г. (ДВ, бр. 56 от 2002 г.), и е обнародвана през 2003 г. (ДВ, бр. 26 от 21.03.2003 г.), с който акт тя става част от вътрешното право на страната. През 2000 г. е приет Законът за достъп до обществена информация (ДВ, бр. 55 от 7.07.2000 г.), който използва понятието "лична информация". Законът за защита на личните данни (обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2002 г., в сила от 1.01.2002 г.; последно изм. и доп., бр. 17 от 26.02.2019 г.), с който се въвежда в националното право Директива 95/46 (отменена), е приет на 21.12.2001 г. и съгласно § 5 от преходните и заключителните разпоредби от същия влиза в сила от 1.01.2002 г. От посоченото следва, че ЗЗЛД за първи път употребява понятието "право на защита на личните данни" в националното право и също така – в контекста на правото на неприкосновеност на личния живот. В мотивите на проекта на закона се посочва, че защитата на личните данни се свързва с осигуряването на неприкосновеността на личния живот на гражданите, тяхната чест и доброто им име и правото им на достъп до събираната за тях информация от държавни органи и други лица. В практиката на Конституционния съд се използва както "неприкосновеността на личния му живот и личните му данни", "право на неприкосновеност на личните данни", "защита на личните данни", така и "право на защита на личните данни" или само "лични данни" (Решение № 6 от 2004 г., Решение № 4 от 2012 г., Решение № 6 от 2012 г., Решение № 13 от 2012 г.; Решение № 3 от 2002 г.). Употребата на съюз "и" между "неприкосновеността на личния живот" и "личните данни" по дело № 4/2012 г. говори за поставяне в един ред и обвързване на двете права. Обобщено – в тези случаи понятията "лични данни" и "право на неприкосновеност на лични данни" са употребени било свързано с неприкосновеността на личния живот, или в порядък на посочване на елементите на неприкосновеност на индивида. Веднага следва да се отбележи, че във връзка с даденото задължително тълкуване на "комуникационните права" (чл. 39 – 41 от Основния закон) в Решение № 7 от 1996 г., което предхожда приемането на ЗЗЛД и цитираната практика на съда, Конституционният съд очертава обхвата на конституционно установените ограничения на тези права свързано със защитата на други също конституционно установени ценности. Като подчертава, че неприкосновеността на личния живот (чл. 32, ал. 1 от Конституцията и произтичащите права) е водещо рестриктивно основание, съдът приема широко разбиране на "личен живот" и го отнася в един

комплекс от интереси заедно с тайната на кореспонденцията и неприкосновеността на жилището (съответно чл. 33, ал. 1 и чл. 34, ал. 1), които са все конституционно защитени права. Посочва се, че те също не са абсолютни и както свободата на изразяване и информация подлежат на ограничаване. Съдът разграничава информация, която се отнася към интимната сфера на човека (личните данни са носител на информация) от тази, която се прави публично достояние в контекста на обществения дебат. Изложението позволява да се приеме за настоящия случай, че правото на неприкосновеност на личния живот е поставено в основата на правото на защита на личните данни, което е в съответствие с еволюираното разбиране в европейския правен контекст. Посоченото има значение предвид това, че в ал. 1 на чл. 25з ЗЗЛД, която въвежда общо правило в чл. 25з като нормен комплекс, е употребено понятието "неприкосновеност на личния живот", което е възприетото в Основния закон понятие, и следователно конституционно установената за това право защита и стандарти на ограничаване (както и по отношение на правото на свобода на изразяване и информация) в смисъла, изяснен в цитираното Решение № 7/1996 г., са относими и за правото на защита на личните данни.

II. Правна основа за балансирането на правото на свобода на изразяване и информация и правото на защита на личните данни при обработване за журналистически цели в контекста на КЗПЧОС, практиката на ЕСПЧ и правото на ЕС.

Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи гарантира правото на свобода на изразяване в чл. 10, чиято разпоредба е близка до тази в чл. 19 от ВДПЧ и чл. 19 (2) МПГПП – по смисъла на последната в правото на свобода на изразяване за всеки индивид са включени свободата да търси, получава и разпространява информация и идеи от всякакъв вид, независимо от границите, както устно, писмено или чрез печат, или като произведение на изкуството, или чрез каквото и да е друго средство по свой избор. Тази свобода е общопризната, утвърдена е като основно право и стандарт за всички свободи и се разглежда в широк смисъл – отнася се до целия поток информация и идеи в обществото (Резолюция 59 (1) на Общото събрание на ООН от 14 декември 1946 г.). Освен като право на всеки индивид свободата на изразяване се свързва и с други субекти и преди всичко с пресата и всички средства за масова информация, които я институционализират и служат в демократичното общество като гарант за неговата информираност и за ефективен граждански контрол върху управлението. Регионалните и националните съдилища възприемат в своята практика това широко виждане за свободата на изразяване и акцентират върху социалната функция на медиите в демократичните политически системи. ЕСПЧ последователно поддържа позицията, изразена по делото *Handyside (Handyside v. United Kingdom, app. 5493/72, 1 EHRR 737, от 7 декември 1976 г., пар. 49)*, че свободата на

изразяване е основополагаща за демократичното общество и е една от основните предпоставки за неговия прогрес и за реализацията на всеки индивид (в този смисъл Решение от 8 юли 1986 г. по дело *Lingens v. Austria*; Решение от 18 юли 2000 г. по дело *Sener v. Turkey*, Решение от 29 март 2001 г. по дело *Thoma v. Luxembourg* 29 March 2001 и др.). Като посочва, че свободата на изразяване се отнася до всякакъв вид информация, включително и предизвикващата неудобство и дори шокираща, защото такива са изискванията на плурализма и толерантността, без които няма демократично общество, ЕСПЧ в решението по делото *Satakunnan & Satamedia Oy* подчертава необходимостта от стриктното тълкуване на чл. 10 (2) КЗПЧОС, където са предвидени условията, при които е допустимо ограничаването на това основно право (*Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy v. Finland*, app. 931/13). Нещо повече, Съдът свързва свободата на разпространяване на информация с правото на всеки и на обществото като цяло да бъде информирано и подчертава дълга на медиите да предоставят информация по въпроси от публичен интерес (в Решение по посоченото по-горе дело *Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy*, пар. 56 и 60).

Независимо, че ЕС брани силно правото на защита на личните данни и като цяло неприкосновеността на сферата на автономност на индивида, Съюзът също така изрично признава правото на всеки на свобода на изразяване на мнения и свобода на информация (чл. 11 ХОПЕС). Както ЕСПЧ, така и СЕС споделят разбирането, че правото на свобода на изразяване е не само самостоятелно основно право, но то има централна роля в защитата на други права, гарантирани от Конвенцията и Хартата. От него произтича правото да се търси и получава информация, а следователно и правото на достъп до информация за всеки и за обществото в цялост. Обществото може да участва реално и ефективно в демократичния процес само ако има информация за дейностите и политиките на публичната власт. Втората алинея на чл. 11 от Хартата изрично прокламира свободата и плурализма на медиите и така признава и гарантира ефективното осъществяване на функцията на медиите на "обществен страж" в демократичния процес. В съответствие с чл. 52 (3) ХОПЕС, СЕС следва практиката на ЕСПЧ и приема, че свободата на изразяване включва не само изразяване на мнения, а в съответствие с член 10, параграф 1, второто изречение от ЕКПЧ и с член 11, параграф 1, първото изречение от Хартата тя обхваща – в смисъла на свобода на комуникацията – свободата да се получават и да се разпространяват информация или идеи, както и че свободата на комуникацията се отнася до всякакъв вид информация (Решение по дело *C-73/07, Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy*, пар. 39).

Извън признатите от международното право за абсолютни права основните права не са неограничени по обхват. Всяка правна система

предвижда определени ограничения на свободата на изразяване и информация. Докато чл. 10 (2) КЗПЧОС посочва изискванията за легитимност на налаганите ограничителни мерки на тази свобода, чл. 11 ХОПЕС не съдържа подобно предписание, а общата ограничителна клауза е в чл. 52 (1) от Хартата за предвидените от нея права.

Както се вижда от изложеното в първия раздел на мотивите, Регламент 2016/679 следва линията на засилена защита на физическите лица във връзка с обработването на личните данни и едновременно тази на поддържане на равновесие с другите основни права, в частност със свободата на изразяване и информация, така както тези права са предвидени в КЗПЧОС и ХОПЕС – насоки, очертаващи се и в Конвенция 108 и в Директива 95/46. Хартата гарантира правото на защита на личните данни, но тя не прави това за сметка на свободата на изразяване и не показва, че претендира да поддържа едното право като по-значимо пред другото (чл. 8 (1) от Хартата). Както СЕС (Решение от 9 ноември 2010 г. по дело C-92/09 *Volker und Markus Schecke*, пар. 85), така и ЕСПЧ са последователни в своята позиция, че свободата на изразяване има еднаква тежест с другите основни права и тяхното еднакво зачитане, както подчертава ЕСПЧ, е въпрос на принцип (Решение на ЕСПЧ от 7 февруари 2012 г. по дело *Von Hannover v. Germany*, para. 100, app. 40660/08 и 60641/08). Според КЗПЧОС свободата на изразяване не е абсолютна, както не е абсолютно и правото на неприкосновеност. Държавите – страни по Конвенцията, могат да се намесват в тази свобода (независимо от средствата, чрез които мненията, идеите и информацията се изразяват), но само при условията, предвидени в чл. 10 (2) от Конвенцията, които се подреждат в три категории: предназначени да защитят публичния интерес (националната сигурност, териториалната цялост, публичната сигурност, превенция на безредици или престъпления, защита на здравето и морала); предназначени да защитят честта и доброто име или правата на другите и за защита срещу разпространяване на поверителна информация; необходими за поддържане авторитета и независимостта на съдебната власт. За да бъде допустима една ограничителна мярка, тя трябва да е предвидена в закон и да е необходима в демократичното общество. ЕСПЧ в рамките на неговата надзорна компетентност поставя ударение върху "необходимостта" на ограничителната мярка и поддържа, че националната свобода на преценка е в границите на интересите на демократичното общество да гарантира и поддържа свободата на пресата (*Worm judgment of 29 August 1997, Reports 1997-V, para. 47*). Случаите на легитимно ограничаване трябва да са конкретизирани в закон и могат да бъдат приети само ако са необходими в демократичното общество.

Разпоредбата в чл. 1 (2), определяща целите на Регламента ("С настоящия регламент се защитават основни права и свободи на физическите лица, и по-специално тяхното право на защита на личните данни."), във връзка със съображение (4) от същия потвърждава, че съюзният законодател

е отчел, че абсолютното прилагане на правилата за защита на личните данни крие риск от съществено навлизане в обхвата на други основни права. Като подчертава в цитираното съображение, че правото на защита на личните данни не е абсолютно и заявява, че Регламентът е съобразен с всички основни права и в него се спазват свободите и принципите, признати от Хартата, както са залегнали в Договорите, и по-специално зачитането на личния и семейния живот, дома и комуникациите, защитата на личните данни и *inter alia* свободата на изразяване на мнение и свободата на информацията, съюзният законодател е предвидил механизми на балансиране между двете права. Преди всичко общите правила относно защитата на личните данни не се прилагат в случаите, когато обработването им е предприето в контекста на дейности на държавите членки, попадащи извън приложното поле на ПЕС или в хода на чисто лични или домашни занимания на физическо лице, както и от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наложените наказания, включително предпазването от и предотвратяването на заплахи за обществената сигурност (чл. 23 от Регламент 2016/679). Освен това наред с други хипотези на освобождаване от общите правила някои изключения и дерогации се предоставят, както вече бе отбелязано, на свободата на преценка на държавите членки съгласно разпоредбата на чл. 85 от същия регламент, ако са необходими за съгласуване на правото на защита на личните данни със свободата на изразяване и информация, защото никое основно право не може винаги да бъде "господар" на ситуацията спрямо друг конкуриращ се с него интерес. Прилагането на такива изключения спрямо правото на защита на личните данни, в частност "журналистическо изключение" (изключение за журналистически цели, за целите на академичното, литературното или художественото изразяване), изисква балансиране на двете основни права – защитата на личните данни и свободата на изразяване и информация.

Важно е да се отбележи, че при балансирането на конфликтните интереси, един от които е правото на свобода на изразяване и информация, водещо положение е да се отчита значимостта на този интерес в демократичното общество. Това според СЕС изисква широко тълкуване на свързаните с тази свобода понятия, включително на понятието за журналистическа дейност (в този смисъл Решение на Съда от 14 февруари 2019 г. по дело C-345/17. *Sergejs Buivids*, пар. 51, където СЕС се позовава на Решение от 16 декември 2008 г., *Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727, пар. 56). Специално внимание и двете юрисдикции отделят на дълга на медиите да получават от името на обществото и да разпространяват пред широката публика информация от обществен интерес, като поставят акцент върху приноса на тази информация за публичния дебат (в смисъла на дебат по въпроси относно общите дела) и изясняват ключови

понятия в материята на балансиране на правото на неприкосновеност на личния живот и правото на свобода на изразяване и информация – "цели на журналистическата дейност" и "информация от обществен интерес" (практиката е мащабна и посочването е примерно: Решение на СЕС от 13 май 2014 г. по дело C-131/12 Google Spain SL, Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González, пар. 97 – 99; Решение на ЕСПЧ от 7 февруари 2012 г. по дело Von Hannover v. Germany (2), app. 40660/08 и 60641/08, пар. 109 – 110; Решение от 7 февруари 2012 г. по дело Axel Springer AG v. Germany, app. 39954/08, пар. 90). Според ЕСПЧ чл. 10 от КЗПЧОС едновременно защитава и този, който упражнява свободата на изразяване, и този, който упражнява правото да получи информация, и подчертава, че "обществото има право да получава информация от обществен интерес" (в този смисъл Решение от 14 април 2009 г. по дело Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, пар. 26, app. 37374/05; Решение от 19 февруари 2013 г. по дело Fredrik Neij and Peter Sunde Kolmisoppi v. Sweden, app. 40397/12, 9). Съдът приема също така, че чл. 10 се прилага не само за съдържанието на информацията, но и за средствата на предаването или приемането, тъй като всяко ограничаване, наложено върху средството, неизбежно се намесва в правото да се получава и разпространява информация (Решение от 22 май 1990 г. по дело Autronic v. Switzerland, app. 12726/8, пар. 47). По делото Sergejs Buivids, като се позовава на своята практика, СЕС приема, че "журналистически дейности" са тези, чиято цел е публичното разгласяване на информация, мнения или идеи независимо от средството за предаването им (в този смисъл Решение от 16 декември 2008 г., Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, пар. 61) (Решение на Съда от 14 февруари 2019 г. по дело C-345/17. Sergejs Buivids, пар. 53). Съдът отбелязва също така, че тези дейности не са запазени само за медийните предприятия и могат да имат стопанска цел. Към журналистическите дейности се включват и различни подготвителни дейности. Изключенията и дерогациите се прилагат не само към медийните предприятия, но и към всяко лице, което упражнява журналистическа дейност (в този смисъл Решение по цитираното дело C-345/17 Buivids, пар. 52). Необходимо е да се припомни, че съображение 153 от Регламент 2016/679 предвижда, че "За да се вземе предвид важността на правото на свобода на изразяване на мнение във всяко демократично общество, е необходимо свързаните с тази свобода понятия, като журналистиката например, да се тълкуват широко." Предвид тази практика Конституционният съд подчертава, че посочените цели са иманентни за журналистическите дейности. Поради това изключения и дерогации се въвеждат единствено за целите на журналистическа дейност или на литературно или художествено изразяване, които произтичат от основното право на свобода на словото, и ако са необходими за съгласуване на правото на личен живот и правилата, регулиращи свободата на словото.

В своята практика СЕС балансира двете основни права в контекста на "журналистическо изключение" основно във връзка с тълкуването и прилагането на Директива 95/46. Както посочената отменена вече директива, така и Регламент 2016/679 съдържат разпоредби, определяни като "журналистическо изключение", поради което тази практика запазва значението си и при действието на този регламент.

Балансирането е важен момент от преценката за съответствие на ограничителната мярка по отношение на едно основно право, в случая – на правото на свобода на изразяване и информация, с основополагащия за съвременните конституционни демокрации принцип на пропорционалност. То позволява да бъдат отчетени конкретните обстоятелства за всеки отделен случай. Според ЕСПЧ, макар и широко формулирани, изискванията по чл. 10 (2) от Конвенцията ясно указват, че случаите на легитимно ограничаване трябва да са конкретизирани в закон и могат да бъдат приети само ако са необходими в демократичното общество (в този смисъл Решение по дело *Worm v. Austria*, 83/1996/702/894, Reports 1997-V, пар. 47 – 50). Изискването рестрикциите да бъдат предвидени в закон е съществен гарант за върховенството на правото и включва както формалното изискване за законност – да има правна/законова основа на ограниченията, така и материалното изискване – правилото да има качества на закон – да е формулирано с достатъчна прецизност и яснота и да е достъпно за всеки. По делото *Sunday Times* ЕСПЧ посочва, че една норма не може да бъде възприемана като "закон", освен ако тя не е формулирана с достатъчно прецизност, за да позволи на индивида да регулира своето поведение така, че да е в състояние да предвиди последиците, които могат да произтекат при определени обстоятелства (в този смисъл Решение от 26 април 1970 г. по дело *Sunday Times v. United Kingdom*, app. 06538/74, пар. 49). Също така законът не може да предоставя неограничена дискреция за ограничаване на свободата на изразяване на тези, които са овластени да го изпълняват (в този смисъл Решение от 25 ноември 1999 г. по дело *Hashman and Harrup v. United Kingdom*, app. 25594/94, пар. 35). Освен това редица права могат да се разглеждат като възможно оправдаване на ограничаването на свободата на изразяване, включително правото на неприкосновеност на личния и семейния живот, на комуникацията. Дали една конкретна ограничителна мярка на свободата на изразяване, целяща да защити посочените права, е оправдана, зависи от съображенията относно спецификата на конкретните ограничения и от дадените обстоятелства и най-често се преценява в рамките на необходимостта за нейното налагане (в този смисъл посоченото по-горе решение на ЕСПЧ по дело *Worm v. Austria*). Ако една ограничителна мярка служи за постигането на легитимна цел, тя трябва да е "необходима в едно демократично общество", което според ЕСПЧ се обосновава с належаща социална нужда (в този смисъл Решение от 7 декември 1976 г. по дело *Handyside v. The United Kingdom*, app. 5493/72, пар. 48 – 49). В този

контекст се преценява дали мярката е подходяща (да има рационална връзка с целта), необходима (няма очевидна и имаща превес алтернатива за постигане на целта с най-малко рестрикции) и адекватна спрямо значимостта на преследваната цел, на която служи. За да извършат тази преценка, ЕСПЧ и СЕС прилагат формулирани от тях критерии с отчитане на обстоятелствата по всеки конкретен случай (т. напр. Решение от 2012 г. на ЕСПЧ по дело *Verlagsgruppe News GmbH and Bobi v. Austria*, app. 59631/09, пар. 72; Решение от 10 октомври 2013 г. по дело *Delfi AS v. Estonia*, app. 64569/09, пар. 83, както и по цитираните вече дела *Von Hannover (2)*, пар. 109 – 113 и по дело *Axel Springer AG*, пар. 89 – 95 и др.). В заключението на генералния адвокат Sharpston по цитираното по-горе дело на СЕС – C-345/17 *Vuivids* са посочени в тази насока: (i) оценка на приноса към дебат от обществен интерес; (ii) преценка на степента на известност на засегнатото лице; (iii) разглеждане на предмета на репортажа; (iv) разглеждане на досегашното поведение на съответното лице; (v) преглед на съдържанието, формата и последиците от публикацията и (vi) отчитане на обстоятелствата, при които е била получена информацията (Заключение, представено на 27 септември 2018 г., пар. 62).

Въпросите, които възникват в практиката във връзка с балансирането на влизашите в конфликт основни права, не са малко и те са предмет на продължаващо обсъждане в конституционноправната доктрина и практика. Между тях съществени са тези относно, първо – естеството на метода на балансиране, и второ – момента на предприемане на балансирането. Без да разисква в дълбочина метода на балансиране, Конституционният съд отбелязва, че това е прагматичен подход в юриспруденцията при отсъждане по спорове в сферата на правата. Той е свързан с преодоляването на формализма в правото и е фокусиран върху реалния живот. Основан на аргумента за не-абсолютния характер на правата, този подход осигурява всеки от конкуриращите се интереси да бъде признат на собствено основание – губещи няма и всеки получава дължимото при дадени обстоятелства. Чрез него правото е в състояние обосновано да следва промяната на икономическите и социалните потребности и да гарантира минимални "жертви" в цялостната система от ценности, на които се опират основните права. По естеството си балансирането е дейност по анализ и оценка, която се извършва случай по случай и се утвърждава като подход на съдилищата, които са точният форум за разрешаване на колизия между правата. Това не е дейност по организиране на правила за разрешаване на бъдещи конкретни случаи на напрежение между основните права, подходящи да бъдат универсално прилагани с оглед на една твърда йерархия на интереси и принципи. При балансирането се дава превес на интереси при конкретни обстоятелства и съдебни изисквания, поради което не се установяват сигурни и постоянни правила, а точно обратното – те подлежат на промяна. Заслужава внимание обстоятелството, че както

ЕСПЧ, така и СЕС идентифицират поредица от критерии за балансиране на правото на свобода на изразяване и правото на неприкосновеност на личния живот, които адресират като ориентир именно към националните юрисдикции. Конституционният съд намира за удачно да посочи всичко това, тъй като то донякъде обяснява защо въвеждането на такива критерии в общо правило на законово ниво крие риск да препятства балансирането като подход в неговото предназначение – да бъде способ за постепенно преодоляване на вътрешното ограничение, присъщо на всеки закон, при гарантирането на справедливост в обществото.

По отношение на втория въпрос общопризнато е виждането, че балансирането е "сложно упражнение" и към него се пристъпва едва след като се премине през други, логически следващи етапи на утвърдения в юриспруденцията на ЕСПЧ и СЕС и прилаган от националните юрисдикции триетапен анализ за пропорционалност на налаганата ограничителна мярка на дадено основно право (тест за пропорционалност). Пропорционалността и балансирането представляват единство – последната и най-съществена фаза от теста за пропорционалност като аналитична съдебна процедура е балансирането в собствен смисъл (*stricto sensu*). Също така в доктрината се посочва, че преди да се обсъжда въпросът за пропорционалността на дадена ограничителна мярка, ако се налага помиряване на основни права в конфликт, е необходимо да се установи първо (при условие на реален конфликт) дали въпросната мярка засяга същностното съдържание на правото – неговото "твърдо ядро". Правно основание на тази концепция е разпоредбата на чл. 52 (1) ХОПЕС. Това е общата клауза по отношение на ограничаване на основните права, която посочва изискването да се зачита основното/същностното съдържание на тези права и свободи, на първо място, и едва тогава предписва, че ограничения могат да бъдат налагани при спазване на принципа на пропорционалност и за постигане на целите, посочени от нея. В съответствие с тази логическа последователност на преценките на ограничителната мярка при положителен отговор на горния въпрос балансиране не е необходимо. Това е така, защото една ограничителна мярка, която поставя под въпрос самото право като такова, е непропорционална сама по себе си. Макар и да не е изрично посочено в КЗПЧОС, задължението за зачитането на същностното съдържание/твърдото ядро на основните права е изведено в практиката на ЕСПЧ с решението по делото *Belgian Linguistic* през 1968 г. (Решение от 23 юли 1968 г. по дело *Belgian Linguistic* (2), app. 1474/62; 1EHRR-252). Националните конституционни юрисдикции също така се позовават на изискването за съхраняване на същностно съдържание на основните права като измерение на правовата държава и Конституционният съд не е изключение от тази практика. В утвърждаването на това разбиране за същностното съдържание на основните права СЕС има важна роля, в частност, в полето на правото на неприкосновеност на личния живот и

защита на личните данни. СЕС очертава за първи път условията на нарушаване на твърдото ядро на основните права по чл. 7 и 8 ХОПЕС по делата Digital Rights Ireland и Schrems (Решение от 8 април 2014 г. по дело Digital Rights Ireland v. Minister for Commc'n, ECLI:EU:C:2014:238; Решение от 6 октомври 2015 г. по дело C-362/14, Schrems v. Data Protection Commissioner, CLI:EU:C:2015:650 и др.). Посочената по-горе концепция се прилага от ЕСПЧ и от СЕС, за да се прокара граница на ограничителните мерки на правата и служи като средство за съдебен контрол по отношение интензитета на държавната интервенция в основните права. Макар да се прилага рядко, концепцията за засягане на същностното съдържание на дадено основно право подчертава необходимостта от засилено внимание (стриктен контрол) към интензитета на навлизане в дадено основно право при анализите за пропорционалност на законодателно въведена ограничителна мярка и Конституционният съд взема предвид това по настоящото дело.

III. Относно противоречието на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

От изложените до тук съображения се вижда, че обективизирането във вътрешното право на "журналистическото изключение" по чл. 85 от Регламент 2016/679 е задача на държавите – членки на ЕС, които със закон следва да съгласуват правото на личен живот и правото на свободно изразяване и информация и да доведат до съвместяването им. За тази цел националният законодател е приел няколко свързани разпоредби, формиращи един нормен комплекс в чл. 25з, ал. 1 – 5 ЗЗЛД.

Макар и разпоредбата в ал. 1 от чл. 25з ЗЗЛД да не е включена в предмета на искането, поради това, че тя въвежда общо правило по отношение на останалите разпоредби в чл. 25з, както и има позоваване на правата по ал. 1 в ал. 2 и ал. 3 от същия, Конституционният съд намира следващата бележка за необходима. От очертания в предходния раздел смисъл на "журналистическа дейност", възприет от СЕС по посоченото дело C-345/17 *Buivids* (пар. 51 – 53), а именно: журналистиката има за цел "публичното разгласяване на информация, мнения или идеи независимо от средството за предаването им", както и от заключението на генералния адвокат по същото дело (СЕС, Заключение на Генерален адвокат Sharpston по дело C-345/17 *Buivids* пар. 48, както и Решение по цитираното дело *Satamedia* C-73/07, пар. 58 – 61), след посочване на критериите за широко тълкуване на същото понятие, "... с оглед на тези критерии дадени дейности могат да бъдат класифицирани като "журналистически дейности", ако целта им е публичното разгласяване на информация, мнения или идеи", се вижда, че журналистическите цели по дефиниция включват осъществяването на правото на информация и свободата на изразяване. Член 25з, ал. 1 ЗЗЛД гласи, че "Обработването на лични данни за журналистически цели, както и за академичното, художественото или литературното изразяване, е

законосъобразно, когато се извършва за осъществяване на свободата на изразяване и правото на информация, при зачитане на неприкосновеността на личния живот." Законодателят употребява понятието "журналистически цели" и едновременно посочва имплицитно съдържащото се в него в същия текст, което може да предизвика повече объркване, отколкото да бъде разбрано като израз на стремеж за придържане към правилото, че дерогации и изключения се въвеждат в границите на строго необходимото. Извън това текстът възпроизвежда основно конституционно положение, че правото на свободно изразяване на мнение и правото да се търси, разпространява и получава информация не са абсолютни и имат граници на своето упражняване в правата на другите.

Правовата държава е основен конституционен принцип, прогласен в чл. 4 от Конституцията. Принципът на законност е ядрото на правовата държава във формален смисъл. Изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а оттук и за предвидимост, за съответствието им с принципите и ценностите на основния закон, са сред най-съществените негови измерения. Особено строга е нетърпимостта към формулиране на неясни, двусмислени законови разпоредби, когато законодателят навлиза в сферата на правата и свободите на индивида. Друг важен аспект на изискването за законност е, че законът ясно трябва да указва на адресатите си какво е недопустимо – в противен случай този закон ще окаже "смразяващ ефект" върху свободата на изразяване, защото всеки би стоял далеч от полето на приложимост на правилото, за да избегне различни прояви на цензуриране. ЕСПЧ поддържа в решение по делото *Sunday Times* (Решение от 26 април 1979 г. по дело *The Sunday Times v. United Kingdom*, app. 6538/74, пар. 49), че едно правило може да бъде възприемано като закон само ако е формулирано с достатъчна прецизност, за да позволи на индивида да регулира своето поведение. Също така неясните разпоредби се поддават на твърде широки тълкувания както от съответните органи на публичната власт, така и от тези, чието поведение се регулира. Поради това те създават възможност за злоупотреба и могат да бъдат прилагани от органите на публична власт в хипотези, които не са свързани с тяхната основна цел. Всичко това води до непредвидимост и правна несигурност за адресатите на едно въведено в общо правило изискване. Посочените разбирания и позиции се споделят и поддържат от Конституционния съд в неговата практика и са относими към оспорената в искането разпоредба в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД – разпоредбата не отговаря на изискванията за разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота (Решение № 9/1994 г.; Решение № 5/2000 г.). В нея са посочени критерии, които трябва да бъдат взети предвид с оглед законосъобразността на обработването на лични данни за целите по ал. 1, т.е. за журналистически цели. Адресати на тази разпоредба са както обработващите лични данни, така и надзорният орган – КЗЛД и съдът. Те следва да преценяват дали и

доколко е постигнат баланс в журналистическите материали между свободата на изразяване и информация и защитата на личните данни. Конституционният съд отбелязва, че както Директива 95/46 (отменена), така и Регламент 2016/679 не включват списък с такива задължителни критерии. Да се тълкува мандатът на държавите членки, предвиден в чл. 85 от Регламента, в смисъл на вменяващ позитивно задължение за установяване чрез закон на абстрактни критерии (при това, обяснимо, неизчерпателно изброени) за балансиране на двете потенциално конфликтни права, в тежест на медиите/журналистите, е равнозначно на съществена промяна на духа и разума на тази разпоредба. Самата тя, като предвижда въвеждане на изключения и дерогации от общите правила, е израз на идеята за балансирано регулиране в сферата на защита на личните данни така, че да се осигури това право да бъде в равновесие с другите основни права, в съответствие с принципа на пропорционалност, при засилена защита на информационната неприкосновеност на индивида (съображение (4) Регламент 2016/679). Развитие на националното законодателство в посока на горното виждане за смисъла на чл. 85 прави изключително трудно понататък да се постави граница на държавната намеса по отношение свободата на изразяване на медиите/журналистите. Това би било и в нарушение на възприетата в коментирания вече практика на ЕСПЧ и СЕС позиция, че водещо при балансирането на правото на защита на личните данни и правото на свобода на изразяване и информация е тяхното еднакво зачитане и се изисква преценка на конкретните обстоятелства при всеки отделен случай на реален конфликт между тези права от съответната юрисдикция.

Целта, преследвана от законодателя, в изпълнение на предвидения мандат в чл. 85 от Регламента – да намери законодателно разрешение да съгласува правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване и информация, включително и за журналистически цели и целите на академичното, художественото или литературното изразяване, е легитимна. Установяването на критерии за балансиране, разработени в съдебната практика – ЕСПЧ (цитираните Решение от 10 октомври 2013 г. по дело *Delfi AS v. Estonia*, app. 64569/09, пар. 83; Решение от 2012 г. по дело *Verlagsgruppe News GmbH and Bobi v. Austria*, app. 59631/09; виж и цитираното Заключение на Генерален адвокат Sharpston по дело *C-345/17 Viivids*, пар. 62 и др.), в едно законово правило е в конфликт със самата същност на балансирането като прагматичен подход за разрешаване на колизии между основните права, целящ рационален, а не формално съобразен с правото изход. Освен това тези съдебно извлечени критерии не се следват от оспорената разпоредба прецизно, комбинирани са и с други изисквания, част от които могат да бъдат разчетени в различни актове и документи на Съвета на Европа или ЕС, и не са изчерпателно изброени предвид цитираната по-горе съдебна практика. По-конкретно, т. 10, ал. 2,

чл. 25з ЗЗЛД, след като в т. 1 – 9 се посочват определени положения, съдържа израза "други обстоятелства, относими към конкретния случай", което засилва отговорността на медията като администратор на лични данни, на изследователите и литературните, и художествените творци да съобразяват, а и да доказват различни обстоятелства. Неясен е критерият "естество на личните данни" (чл. 25з, ал. 2, т. 1 ЗЗЛД) – ако се има предвид разграничаването на чувствителни и други данни, например, би следвало да се използва понятието "категории", каквото се съдържа и в Регламента, и в ЗЗЛД. До приемането на Регламент 2016/679 понятието "естество на данните" се използва за разграничаване на лични данни от други, но в контекста на ускорено развитие на информационните и комуникационните технологии това вече не е актуален проблем. Във всеки случай употребата на неясни понятия за по-широк кръг адресати, включително медиите/журналистите, прави невъзможно те да съобразяват поведението си с този критерий. Неразбираеми, неопределени и припокриващи се по смисъл са критериите "характер и естество на изявлението, чрез което се упражняват правата по ал. 1" (чл. 25з, ал. 2, т. 4) и "цел, съдържание, форма и последици от изявлението, чрез което се упражняват правата по т. 1" (чл. 25з, ал. 2, т. 8). Естеството на едно изявление се изяснява и взема предвид именно по пътя на интерпретация на целта, съдържанието и формата на това изявление. От неяснотата на отделни критерии възниква проблем за цялостното прилагане на т. нар. "журналистическо изключение". Освен това трудно можем да говорим за "обработването на лични данни за журналистически цели" и преценка на естеството на информацията или преценка на последици и съответствие с правата на други граждани при т. нар. "преки, в реално време" предавания. Неясните критерии означават също така, че КЗЛД разполага с непредвидима (дискреционна) власт да ги тълкува не непременно в полза на обществения интерес от плуралистична информация за политиките и дейността на управлението. Освен че е публичноправна структура, която се формира с участието на изпълнителната власт – правителството, КЗЛД разполага с административни принудителни мерки, което, наред с неясните критерии, води до засилване на властовата асиметрия спрямо средствата за масова информация и журналистиката в крайна сметка (в този смисъл Решение № 1 от 2005 г.). Не бива да се пренебрегва и това, че чл. 17 от Регламента предвижда т. нар. "право да бъдеш забравен", което се приема като "безпрецедентна форма на цензура онлайн" и дори, че е най-голямата заплаха за свободата на изразяване. Практиката на СЕС илюстрира това по делото Google Spain (Решение по цитирано вече дело C-131/12, Google Spain, пар. 81, 94, 100). При осъществяването на възложената ѝ надзорна функция КЗЛД, както и съдилищата, винаги са се основавали на критериите за пропорционалност, разработени в юриспруденцията на ЕСПЧ и СЕС, и практиката на другите национални надзорни органи в обсъжданата материя

не е по-различна. Следването на тези решения на ЕСПЧ и СЕС е особено важно, тъй като те са не само разрешения на конкретни правни спорове, а служат за изясняване и развитие на правилата, въведени с Конвенцията и Хартата на правата на ЕС, които заедно с националната правна система гарантират високо ниво на защита на основните права. Конституционният съд приема в практиката си, че не е уместно да се въвеждат априорни виждания, а да се остави практиката да изработи сама свои критерии (Решение № 7/1996 г.). Съдът подчертава, че тестът за пропорционалност, прилаган от съдилищата, не произвежда трайни резултати и не диктува готови отговори на правни проблеми, свързани с конкретни конфликти между правата. Това е обяснимо, като се има предвид, че тестът за пропорционалност, съответно – балансирането, оперира в контекста на епохата на човешките права, където обосноваването несъгласие се прилага дори и за висшите ценности на установения правен ред.

Като се позовава отново на решението на СЕС по дело *Schrems* (цитирано по-горе *Schrems v. Data Protection Commissioner*, CLI:EU:C:2015:650), Конституционният съд припомня, че когато мярката, налагаща ограничение върху упражняването на едно основно право, поставя под въпрос това право като такова, тази мярка е несъвместима с Хартата, тъй като лишава даденото право от неговата същност. Цензурата е такава ограничителна мярка, която засяга същностното съдържание на правото на свобода на изразяване и поради това тя е забранена на конституционно ниво (чл. 40, ал. 1). Всички мерки с ефект на цензура (каквито са спирането и конфискацията) са изключение от конституционно установения принцип на свобода на медиите и тези ограничителни мерки следва, както се посочва в Решение № 7/96 г. на Конституционния съд, да се прилагат ограничително. Съдът излага в това решение още няколко съображения по същия повод, които заслужават внимание с оглед предмета на настоящото дело. На първо място се подчертава, че скритите форми на проявление на цензурата могат на практика да се окажат реална заплаха за ефективното упражняване на правото свободно да се изразява и разпространява мнение. Освен това, като посочва, че извън конституционния текст остават други актове на намеса, Съдът отделя специално внимание на законодателната интервенция, като посочва, че "В областта, в която законодателната интервенция на държавата се налага, тя трябва да обхване и създаването на механизми, които да служат като преграда срещу намесата и на държавни органи, и на трети лица." Правото на защита на личните данни е конституционно защитена ценност и е едно от най-силните основания за ограничаването на правото на свобода на изразяване и информация. Абстрактната отворена формулировка на основните права в конституциите оставя пространство за законодателя да споделя тяхната уредба и да ги ограничава, включително и правото на свобода на изразяване и информация и "комуникационните права" в цялост. Конституционно допустимият предел (границата на ограничението) за

законодателно навлизане в това основно право е неговото същностно съдържание – то не подлежи на политическо предоговаряне чрез текущо законодателство. Засягането на средствата за реализиране на "комуникационните права" – медиите/ журналистическата дейност – застрашава и правото на свобода на изразяване и свързаните с него в един комплекс от интереси права. Изискването за априорно прилагане на въведените с чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД (в общо правило) неясни критерии води до автоцензура и така се явява непропорционално навлизане в еднакво бранените от Конституцията, наред с неприкосновеността на индивида (чл. 32, ал. 1 от Основния закон), право на свобода на изразяване и право на информация (чл. 39 и 41 от Основния закон). Като нарушава мярката, продиктувана от належащата нужда да бъде защитена неприкосновеността на личните данни, законодателната ограничителна мярка в крайна сметка пречатства постигането на целите на журналистическата дейност и функцията на средствата за масова информация в едно демократично общество. Без регулация държавата не би могла да изпълни позитивните си задължения, за да гарантира основните права. Но всяка регулация, надхвърляща социалната потребност от това, противоречи на логиката на основните права като отбрана на автономната сфера на индивида срещу държавата (в този смисъл Решение № 2/2006 г. на Конституционния съд). В настоящия случай мандатът, предоставен на държавите членки с разпоредбата в чл. 85 от Регламент 2016/679, цели националният законодател да намери разумен изход от колизията между правото на защита на личните данни и правото на свобода на изразяване и информация. Това означава на първо място националният законодател да отчете, че балансирането е въведен в самата Конституция подход и да се съобрази с установения балансиращ механизъм чрез общата клауза за ограничаване на основните права в чл. 57, ал. 2, както и да вземе предвид конкретните ограничения, предвидени в нея по отношение на свободата на изразяване и информация. Конституционният съд в Решение № 7/1996 г. изрично отбелязва този механизъм, установен от конституционния законодател, като се позовава на особената структура на чл. 39 от Основния закон. В него правото на мнение се ограничава заради друго, конкуриращо го право – правото на лично достойнство, чест и доброто име, което съгласно чл. 32, ал. 1, изр. първо също е конституционно защитено. Предприетото ограничаване на правото на свобода на изразяване и информация чрез въведените в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД неясни критерии надхвърля необходимото, за да се брани другата защитена ценност – неприкосновеността на индивида във връзка с обработването на неговите лични данни. Като последица тази непропорционална мярка води и до "свиване" на насочения към балансиране на двете права механизъм по чл. 85 от Регламент 2016/679, намерил израз в предвиденото в чл. 25з, ал. 3 освобождаване от посочените там общи правила на обработващите лични данни за целите по ал. 1 на чл. 25з ЗЗЛД.

Както вече бе отбелязано, целта на Регламента е да се съвместят правото на защита на личните данни и правото на свобода на изразяване и информация в съответствие с утвърденото в съвременния конституционализъм начало за еднакво зачитане на всички основни права. Оспорената разпоредба в чл. 25з, ал. 2 се доближава по своя интензитет до конституционната граница на ограничаване на свободата на изразяване и информация, което я определя като непропорционална за преследваната легитимна цел, поради което тя е и конституционно нетърпима. Конституционният съд е последователен в своята позиция, че когато неяснотите или неопределеностите на една законова разпоредба са достатъчно сериозни и поставят под съмнение годността ѝ да регулира обществените отношения, които тя е призвана да уреди, то такава законова разпоредба е противоконституционна на основание нарушаване принципа на правовата държава (Решение № 9/1994 г.; Решение № 5/2000 г.). Именно такава е и атакуваната с настоящото искане законова разпоредба в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД.

Всичко това води до съществено отклоняване от утвърденото в Основния закон, в цитираната практика на ЕСПЧ и СЕС, както и в практиката на Конституционния съд, начало на еднакво уважение на основните права, което е водещ момент в балансирането между тях. По същество подобен подход на законодателя е крачка към изграждане на йерархичен ред на основните права и свободата на изразяване е възможно да се окаже далеч след достойнството и доброто име или защитата на обществения ред и морал. Такава йерархия обаче противоречи на международните договори и на националните конституции на съвременните демократични правови държави, които установяват равноценност на правата и не позволяват перманентност на ограничителните мерки, тъй като това би било равнозначно на тяхното отхвърляне.

В допълнение Конституционният съд намира, че въведените в разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД критерии не са необходима законодателна мярка за съвместяване на правото на защита на личните данни и свободата на изразяване и информация. Стандартите за необходима мярка са очертани в практиката на ЕСПЧ и на СЕС, както и в юриспруденцията на Конституционния съд – Решение № 7/1996 г. и други решения, където съдът се е произнасял инцидентно по въпроса за съответствието на ограничителната мярка с принципа на пропорционалност като измерение на правовата държава (Решение № 20 от 1998 г.; Решение № 1 от 2002 г.; Решение № 5 от 2003 г.; Решение № 5 от 2005 г. и др.). Уредбата нито е необходима, нито е щадяща в контекста на обработване на лични данни за целите на журналистическата дейност. Тази мярка не е необходима и защото е пренебрегната очевидната алтернатива, с натрупан опит и практика и далеч по-малко рестриктивна – да се засили самоконтролът в медийната индустрия, включително и с приемане на кодекси за поведение, изработвани съвместно от медийните организации и КЗЛД, каквато е

съвременната тенденция в демократичните държави. Именно в рамките на така изготвени кодекси за поведение на журналистите следва да се решават и въпроси, какъвто е използване на лични данни от лични форми на комуникация при висок обществен интерес и значимост на информацията за публичния дебат. Кодексите са израз на общественото договаряне за ценностите в журналистиката като професия, която има дълг към обществото и носи цялата тежест да го изпълни по отговорен начин, без да създава преднамерена псевдожурналистическа дезинформация и да не служи като инструмент за ерозиране на доверието в медиите. Регламент 2016/679 изрично предвижда, че този вид документи имат за цел да допринесат за правилното му прилагане, като се отчитат специфичните характеристики на различните обработващи данни (Глава IV, Раздел 5, чл. 40).

Конституцията съдържа висши ценности, които не могат да бъдат отхвърляни или променяни в тяхната същност от законодателя, защото те са фундаментът на установения правен ред. Тези висши ценности са интегрална част от конституционните императиви, за съответствие с които следва да се преценяват всички закони. Задача на Конституционния съд е да брани стабилността на правната система, основана на конституционните императиви, и да я предпазва, включително от законодателна заплаха.

Поради това, че разпоредбата в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД с въведените чрез нея неясни критерии за законосъобразност създава непредвидимост и правна несигурност и ограничава правото на свобода на изразяване и информация непропорционално на преследваната цел в контекста на журналистическото изразяване, Конституционният съд намира, че тази разпоредба следва да бъде обявена за противоконституционна на основание противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С обявяването на разпоредбата в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД за противоконституционна се изключва всяка възможност тя да влезе реално в колизия с чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека, с чл. 19 от МППП и с чл. 10 от КЗПЧОС. Съгласно разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изречение второ от Конституцията обявеният за противоконституционен акт не се прилага от деня на влизането на решението на Конституционния съд в сила. Международните договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила, са част от вътрешното право на страната по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и се прилагат пряко. Поради това Конституционният съд не намира за необходимо да преценява съответствието на оспорената разпоредба в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД с разпоредбите от посочените по-горе международни договори.

Неприлагането на противоконституционната законова норма няма да възпрепятства пълноценното изпълнение на Регламент 2016/679, тъй като този акт на вторичното право на ЕС е непосредствено приложим и повечето негови разпоредби са с директен ефект. Той съдържа балансиращи двете

права разпоредби, поради което националните съдилища могат да следват актуалната практика на СЕС, включително и във връзка с релевантната практика на ЕСПЧ, и ако е нужно, да използват производството за преюдициално заключение по чл. 267 ДФЕС. Така те могат да изпълнят ефективно своята роля и на съдилища от съдебната система на ЕС, което допринася за единството на ПЕС и за стабилността на самия Съюз.

Воден от горното, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни (създаден с § 26 от ЗИД на ЗЗЛД – ДВ, бр. 17 от 26 февруари 2019 г.).

Особено мнение на съдиите Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Павлина Панова и Красимир Влахов

Подписваме с особено мнение, защото не сме съгласни с решението на мнозинството за обявяване противоконституционността на чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни. Считаме, че оспорената от група народни представители законова разпоредба не противоречи на Основния закон по следните съображения:

Като изразяваме съгласие с приетото от мнозинството съдии, че при решаването на настоящото дело Конституционният съд следва да отчита релевантните разпоредби от правото на ЕС и на КЗПЧОС, както и установените в практиката на СЕС и на ЕСПЧ ключови разбирания и понятия, намираме, че не можем да споделим изводите му, направени в раздел III от решението.

Намираме, че определени аспекти на правото на ЕС и на КЗПЧОС, както и на практиката на СЕС и ЕСПЧ, остават недооценени.

Конституцията в чл. 4, ал. 3 въвежда като елемент на правовата държава следния принцип: "Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз". По силата на тази разпоредба Република България участва във функционирането на Европейския съюз, включително и чрез създаването и прилагането на неговите актове именно поради това, че е правова държава, което повелява законодателят да извършва необходимото, за да осигури хармонията между националното право и правото на ЕС, както и приматът на последното в случай на противоречие.

Съдът на ЕС нееднократно е приемал в своята практика, отнасяща се до предимството и възможния директен ефект на правото на Съюза, че самото то отнема от държавите членки свободата да определят действието му по отношение на националните правни системи. Затова и държавите –

членки на ЕС, са задължени съгласно чл. 19, параграф първи, алинея втора ДЕС "да установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза". Безспорно е, че пръв адресат на тази разпоредба е всеки национален законодател. За него съществува негативното задължение да не приема норми, които противоречат на правото на Съюза, както и да отмени съществуващите вече такива в националния правопорядък. Това, което е по-важното и свързано с предмета на настоящото дело, е позитивното задължение за предприемане на законодателни мерки за осигуряване изпълнението на задълженията, произтичащи от правото на ЕС.

Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните (ОРЗД)) е акт с общо приложение, който е задължителен в своята цялост и се прилага във всички държави членки, без да е необходимо претворяването на нормите му в разпоредби от националното законодателство, но с уговорката, съдържаща се в самия регламент (съображение 10), че "оставя и известна свобода на действие на държавите членки да конкретизират съдържащите се в него правила, включително по отношение на обработването на специални категории лични данни ("чувствителни данни"). В този смисъл настоящият регламент не изключва право на държавите членки, което определя обстоятелствата за специални случаи на обработване, включително по-точно определяне на условията, при които обработването на лични данни е законосъобразно." Прегледът на разпоредбите на ОРЗД установява, че в него съществуват разпоредби, които задължават държавите членки да предприемат действия на национално ниво по определени въпроси, както и такива, които им дават възможност за преценка дали да доразвият други изисквания. Поради това тези разпоредби, макар и част от Регламента, имат характеристиката на разпоредби на директива, доколкото оставят на преценката на всяка държава членка начина и реда за постигането на съответна цел на съюзната разпоредба в националното законодателство. От категорията на първите е чл. 85 ОРЗД, който с първия си параграф предвижда: "Държавите членки съгласуват със закон правото на защита на личните данни в съответствие с настоящия регламент с правото на свобода на изразяване и информация, включително обработването за журналистически цели и за целите на академичното, художественото или литературното изразяване." Доколкото (както правилно приема мнозинството) правото на защита на личните данни не е абсолютно, то трябва да бъде в равновесие с другите основни права съгласно принципа на пропорционалност. Затова, когато задължава държавите членки да "съгласуват" двете основни права, упоменати в чл. 85, параграф 1, Регламентът задължава всеки национален законодател да установи

механизми за съвместяването им и за постигане на максимален баланс между тях. За да бъде постигната тази цел, Регламентът в параграф втори на разпоредбата дава много широка свобода за придвиждане на изключения или дерогации от неговите принципи, от правата на субектите на лични данни, от задълженията на администратора и обработващия. Съгласно съображение 153 ОРЗД "обработването на лични данни единствено за журналистически цели или за академично, художествено или литературно изразяване следва да подлежи на дерогации или освобождаване от изискванията на някои разпоредби на настоящия регламент, за да се съчетае при необходимост правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, заложи в член 11 от Хартата."

Атакуваната пред Конституционния съд разпоредба на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД е приета именно поради задължението, произтичащо от чл. 85 от регламента и на основание чл. 19, параграф първи, алинея втора на ДЕС – в изпълнение на позитивното задължение на националния законодател да установи ефективните правни средства, необходими за осигуряването на правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. С неоспорената разпоредба на алинея първа на чл. 25з ЗЗЛД се въвежда дерогацията, по силата на която се дава право да се обработват лични данни при осъществяване на правото на свободата на изразяване и правото на информация, когато е за журналистически цели, за академичното, художественото или литературното изразяване. За да е законосъобразно то, законодателят поставя изискването да бъде зачитана неприкосновеността на личния живот. По този начин посредством алинея първа на чл. 25з ЗЗЛД законодателят декларира, че изпълнява задължението си, произтичащо от правото на Съюза (чл. 85, параграф първи ОРЗД). Именно думата "зачита" е равностойна на изискуемото от Регламента "съгласува" по отношение на двете равностойни основни права – правото на неприкосновеност на личния живот, елемент от което е безспорно правото на защита на личните данни, и свободата на изразяване и правото на информация, но само когато то се упражнява за целите, предвидени в чл. 25з, ал. 1 ЗЗЛД. Тези думи, от своя страна, са синоними на "балансира" – търсене на равновесие, на равностойна правна защита на двата вида основни права.

В атакуваната ал. 2 на чл. 25з ЗЗЛД законодателят е имал за цел да въведе неизчерпателен каталог на критериите, въз основа на който да се преценява балансът между свободата на словото и правото на информация с правото на защита на личните данни, така че те да бъдат "съгласувани" или "зачетени". Тези критерии в никакъв случай не се придвижда да се прилагат кумулативно, а би следвало да се отчитат, доколкото са относими във всеки конкретен случай. Намираме, че именно с въвеждането на основен, но в никакъв случай изчерпателен, брой критерии за търсене и намиране на баланс между двете защитими равностойни права – на неприкосновеност на

личния живот (елемент от което е и правото за защита на личните данни) и на свобода на словото и право на информация, законодателят е изпълнил в пълнота задължението си по чл. 85 ОРЗД да ги "съгласува". В противен случай, ако разпоредбата на чл. 25з ЗЗЛД не съдържаше ал. 2, а само ал. 1, то тя сама по себе си би била едно повторение на чл. 85 от Регламента в националния закон, което би противоречало както на императива в него държавата да "съгласува", така и на задължението по чл. 19, параграф 1, алинея втора ДЕС. Държава членка изпълнява задълженията си по правото на ЕС да предвиди в националното си законодателство ефективни правни средства за защита не когато приема формални, декларативни разпоредби, а когато създава правни норми, които правят правата изпълними на практика. Като е създал каталог на критерии за съчетаване на две равностойни права, защитими и от правото на ЕС, и от националното право, българският законодател е приел гъвкава и адекватна правна уредба, предназначена да гарантира, от една страна, правата на гражданите, упражняващи двете конкуриращи се права, а от друга – да въведе в националното право стандарт на преценка на баланса на тези права от органите, които следва да обезпечат тяхната защита (Комисията за защита на личните данни и съдилищата в страната).

Като държава – членка на Съвета на Европа, България е поела ангажимента, залегнал в чл. 1 на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗЧПОС), да осигурява на всяко лице установените в нея права и свободи. Предвид признатото от Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ), че Конвенцията е жив и развиващ се организъм, то анализът на нейните норми сам по себе си не би бил достатъчен, без да се разкрият техният дух и ефективност. Неведнъж ЕСПЧ е заявявал, че решенията му служат не само за разрешаване на конкретни правни казуси, но като цяло са насочени да интерпретират и развият правата, защитени от КЗЧПОС, като по този начин съдействат на държавите да изпълнят ангажиментите си по нея. В правната теория е прието, че практиката на международните юрисдикции относно приложението на международните договори, които са станали част от националния правопорядък, е субсидиарен източник на правото. Техните съдебни актове въздействат върху националните правоохранителни и правораздавателни органи, както и могат да бъдат източник на аргументи за развитие на националното нормотворчество.

Като напълно се съгласяваме с изводите на мнозинството за това, че е налице изобилна практика на ЕСПЧ относно тълкуването и прилагането на чл. 8 и 10 КЗЧПОС, не намираме основание да приемем извода му, че тази практика може да бъде използвана вместо оспорената разпоредба на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД и липсва необходимост тя да бъде формулирана под формата на критерии за балансиране на правата, чиято своеобразна защита е уредена в ал. 1.

В практиката си ЕСПЧ е имал много поводи за произнасяне в случаи на намеса в упражняването на защитените от КЗПЧОС права на неприкосновеност на личния живот и на свободата на словото и правото на информация. В решенията си съдът трайно приема, че за осигуряване на защитата на тези права държавата носи както негативни, така и позитивни задължения (Решение от 07.02.2012 г. по дело *Von Hannover v. Germany* (№ 2), app. 40660/08 и 60641/08). Негативните задължения налагат на държавата тя самата чрез своите органи да се въздържа от намеса при упражняването на правата, за да гарантира по този начин реализирането им (Решение от 04.12.2008 г. по дело *S. and Marper v. the United Kingdom*, app. 30562/04 и 30566/04). Позитивните задължения на държава – страна по Конвенцията, ѝ налагат предприемането на активно поведение от нейна страна, което да създава гаранции, че защитените права ще могат безпрепятствено да бъдат упражнявани, освен ако не са налице изключенията за това, предвидени в параграф втори на всяка от посочените разпоредби. Тези задължения възлагат на държавата също така да организира защитата на правата по такъв начин, че и частноправни субекти да не правят невъзможно упражняването на правата или да ги нарушават (Решение от 23.09.1994 г. по дело *Hokkanen v. Finland*, app. 19823/92; Решение от 15.12.2005 г. по дело *Karadzic v. Croatia*, app. 35030/04). Това на практика означава, че държавите имат задължението да въведат такава законодателна рамка, с която да осигурят пълно осъществяване и защита на правата. Независимо дали става въпрос за негативни или позитивни задължения на държавите, ЕСПЧ винаги по конкретните дела изследва въпроса дали е постигнат справедлив баланс между конкуриращи се интереси и права (Решение от 04.12.2007 г. по дело *Dickson v. the United Kingdom*, app. 44362/04; Решение от 16.12.2010 г. по дело *A., B. and C. v. Ireland*, app. 25579/05). При балансирането в конфликта между правото на личен живот по чл. 8 и правото по чл. 10 ЕСПЧ приема, че проверката не трябва да зависи от това дали се поставя въпрос за нарушаване на чл. 8 или чл. 10 КЗПЧОС (Решение от 15.09.2011 г. по дело *Mosley v. the United Kingdom*, app. 48009/08). В богатата си практика ЕСПЧ е развил през годините детайлни критерии за преценката на допустимите ограничения в неприкосновеността на личния живот на гражданите, необходими за упражняване на свободата на изразяване, и изискванията и отговорностите, които трябва да се спазват при упражняването на журналистическа дейност. С оглед изискванията на чл. 52, пар. 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) те са възприети и от СЕС. Както е приел СЕС по делото *Buividis* (C-345/17, пар. 66, EU:C:2019:122), "за да намери равновесната точка между правото на зачитане на личния живот и правото на свобода на словото, Европейският съд по правата на човека е разработил поредица от относими критерии, които трябва да бъдат взети предвид, по-специално приносът към дебат от обществен интерес, известността на засегнатото лице, предметът на

репортажа, досегашното поведение на съответното лице, съдържанието, формата и последиците от публикацията, начинът и обстоятелствата, при които е била получена информацията, както и нейната достоверност (вж. в този смисъл Решение на ЕСПЧ от 27.06.2017 г. по дело *Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy v. Finland*, app. 931/13, пар. 165; Решение от 07.02.2012 г. по дело *Von Hannover v. Germany* (№ 2), app. 40660/08 и 60641/08). Тези критерии, без претенции за изчерпателност, са изброени в разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД, оспорвана пред Конституционния съд. Това всъщност приема и мнозинството в решението. Намираме, че щом те са изведени от практиката на ЕСПЧ именно във връзка с проверката му за постигнат или не баланс на правата по чл. 8 и 10 ЕКПЧ, тези критерии са приетият от него необходим стандарт за "съгласуваност" или "зачитане" на тези права. Поради това не виждаме основание в извода на мнозинството, че въвеждането им в националния закон чрез атакуваната пред КС разпоредба е стъпка към въвеждането на йерархия в каталога на основните права. Тъкмо обратното, критериите по чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД не са изчерпателни, те не предопределят по никакъв начин приоритет на кое право трябва да бъде даден, като имат за цел само да дадат насоки на органа по защита на личните данни и на съда при решаването на конкретни казуси при търсенето на баланса между свободата на изразяване и правото на информация, от една страна, и правото на защита на личните данни, от друга.

В решението подробно е изброена съдебна практика както на СЕС, така и на ЕСПЧ, поради което намираме за ненужно отново да я посочваме в особеното си мнение. Намираме, че както тя, така и многобройните международни инструменти както на Съвета на Европа, така и на ЕС, установяват общ европейски стандарт в областта на зачитането на двете основни права. Поради това не считаме за логично да приемем, че когато тези стандарти (или поне основополагащите от тях) се въвеждат в националното право по силата на задължение, произтичащо от правото на ЕС (чл. 85 ОРЗД) и от КЗПЧ (чл. 1), законодателят нарушава основни конституционни принципи и права, които според Конституцията се защитават по същия начин, така както от ХОПЕС и КЗПЧОС. Напротив, по този начин той изпълнява своите задължения, произтичащи от правопорядъка на ЕС и на Съвета на Европа. Обявяването на разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД за противоконституционна на практика я прави неприложима. Намираме, че по този начин се поставя под сериозно съмнение дали българската държава ще е изпълнила задължението си по чл. 85 ОРЗД, след като остава действаща ал. 1 на чл. 25з ЗЗЛД, която по естеството си е само повторение на общностната норма, несъдържащо никаква конкретика. Регламентът изисква от държавите – членки на ЕС, да съгласуват със закон правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване и информация. Елементарното преповтаряне на разпоредбата на чл. 85, пар. 1 ОРЗД във вътрешното законодателство,

лишено от поясненията, съдържащи се в обявената за противоконституционна разпоредба на ал. 2 на чл. 25з, не е изпълнение на задължението по чл. 19, параграф първи, алинея втора ДЕС. То не носи никаква полза на адресатите на чл. 25з ЗЗЛД, като нито ще има превантивен ефект, нито ще направи разпоредбата ясна и приложима от националните правоохранителни и правораздавателни органи.

По същество мнозинството не отрича, че именно правоохранителните и правораздавателните органи във всяка конкретна ситуация ще следва да се отнасят към практиката на СЕС и ЕСПЧ, която изобилства от съдебни актове, посветени на баланса на правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване и информация. Това безспорно е така, но доколкото тя е каузална и разпръсната, намираме, че подходът на законодателя да предвиди в закон (атакуваната разпоредба на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД) основните критерии, изведени от практиката на европейските наднационални съдилища, прави разпоредбата на ал. 2 ясна, достъпна и предвидима, съответна на стандартите на чл. 4 от Конституцията за ясен и предвидим закон.

Не споделяме съображенията за противоконституционност на атакуваната разпоредба поради това, че тя съдържа неясни формулировки, които я правят непредвидима, с което ще затрудни правоприлагането. Конституционният съд е имал повод многократно да приеме, че формулировката на разпоредба от законодателя е въпрос на законодателна техника, за която той притежава свобода в рамките, посочени от Основния закон (Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 11/2010 г. по к. д. № 13/2010 г.; Решение № 2/2013 г. по к. д. № 1/2013 г.; Решение № 5/2019 г. по к. д. № 12/2018 г.). ЕСПЧ обяснява критерия "предвидимост" по следния начин: този критерий "е едно от изискванията, присъщи на израза "предвидени в закона" по чл. 10, параграф втори от Конвенцията. Една норма не може да се счита за "закон", ако не е формулирана достатъчно прецизно, за да даде възможност на гражданина – ако е необходимо, с подходящ съвет – да предвиди в разумна, предвид обстоятелствата, степен последиците, до които може да доведе дадено действие." (Решение от 24.05.1988 г. по дело Muller and Others others v. Switzerland, app. 10737/84; Решение от 18.10.2005 г. по дело Perrin v. United Kingdom, app. 5446/03; Решение от 27.06.2017 г. по дело Satakunnan Markkinaporssi Oy и Satamedia Oy v. Finland, app. 931/13). Считаме, че с оглед съдържанието си оспорената пред КС разпоредба на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД е формулирана с ясни и точни изрази, които не водят до двусмислие и не биха могли да подведат или объркат адресатите ѝ. Като имаме предвид сферата, която разпоредбата има за цел да обхване (упражняването на журналистическа дейност в широк смисъл, както и академичното, художественото и литературното изразяване), както и статуса на адресатите ѝ (граждани, които по принцип са с висок образователен ценз), не намираме, че те не биха могли да

предвидят последиците, до които могат да доведат техните действия, с оглед критериите, уредени в оспорваната разпоредба. Изискването за предвидимост на закона като едно от проявленията на принципа на правовата държава (чл. 4 КРБ) не трябва да се натовазва с непостижими за конкретната сфера на регулация изисквания (Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). Той не трябва да се абсолютизира и да налага понякога невъзможната за законодателя задача да се постигне абсолютна прецизност при създаването на нормативните актове, особено в области, в които не само националната, но и наднационалната регулация се променя, за да отрази динамиката на обществените отношения. Възможно е такава регулация да е нарочен избор на нормотвореца, за да се създаде гъвкавост при вземане на решение както от административни, така и от съдебни органи. Правната материя относно защитата на лични данни е именно такава, факт, приет от Европейския парламент и Съвета в ОРЗД (съображения 6 – 10). С оглед на това намираме, че формулировката на критериите по чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД за баланс между конкуриращите се основни права не прави законовата разпоредба неясна и непредвидима. Наличието на ясна и изобилна съдебна практика на национално и наднационално ниво (което се споделя и от мнозинството), международни правни инструменти и обширни академични коментари са достатъчни, за да може всяко добросъвестно лице – адресат на нормата, да добие ясна представа за тълкуването на употребените понятия, които съвсем не са формулирани на строг юридически език, да прецени как да търси и постига баланса между конкуриращите се права и да съобрази поведението си с него, доколкото този баланс ще бъде претеглян от правоохранителните и правораздавателните органи (ако и когато се достигне до тяхната намеса) с оглед аргументацията на засегнатите лица – както тези, които претендират, че правото на защита на личните им данни е нарушено, така и тези, които са упражнили свободата на словото и правото на информация за целите по чл. 25з, ал. 1 ЗЗЛД.

Не сме съгласни и с разбирането, че нормата е непропорционална на преследваната цел, тъй като по своя интензитет се доближавала до конституционните граници за ограничаване на свободата на словото и правото на информация, което я прави конституционно нетърпима. Този извод се основава на преценката, че установените в чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД критерии са неясни, което води до непредвидимост и правна несигурност за адресатите и същевременно обуславя възможност за злоупотреби и превратно прилагане на тези критерии от органите на публичната власт. Оттук е направен решаващият извод, поставен в основата на тезата на мнозинството, че е налице нарушаване на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като неяснотите на оспорената разпоредба са от такова естество, че поставят под съмнение годността ѝ да регулира обществените отношения, които тя е призвана да уреди. Както подчертахме, не намираме, че атакуваната разпоредба е неясна. Очевидно

установените в чл. 25, ал. 2 ЗЗЛД критерии се нуждаят от тълкуване и изясняване в процеса на правоприлагане (това се отнася и за по-голямата част от нормативните актове), което обаче само по себе си в никакъв случай не обуславя извод за противоконституционност (Решение № 4/2009 г. по к. д. № 4/2009 г., Решение № 15/2018 г. по к. д. № 10/2018 г.). Въвеждането със закон на критерии и понятия, чието съдържание подлежи на определяне от практиката съобразно особеностите на всеки конкретен случай, не само не противоречи на Основния закон, тъкмо обратното – по този начин "съдебната практика става, съобразно волята на самия законодател, съпричастна в конкретизацията на нормативния акт, без която той не може да бъде приложен" (Решение № 15/2018 г. по к. д. № 10/2018 г.). Както е посочено в същото решение, "законодателят не може да обхване в хипотезата на правната норма цялото разнообразие от житейски случаи, при които действа правната норма и се пораждаат предвидените в нея правни последици", поради което е допустимо, понякога и задължително, да си служи с бланкетни правни понятия, с което неизбежно се възлага на съдилищата функцията да ги изпълнят с определено съдържание. Във връзка с това е необходимо да се подчертае, че на практика във всички случаи, при които приложението на нормата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД би довело в живота до конфликт между субекти на конкуриращите се конституционни права, спорът в крайна сметка ще се решава от съда – в производство по чл. 38, ал. 4 ЗЗЛД (обжалване на решение на КЗЛД по жалба на субект на лични данни за нарушаване на правата му по Регламент (ЕС) 2016/679); в производство по чл. 38в, ал. 5 ЗЗЛД (обжалване на решение на Инспектората към ВСС по жалба на субект на лични данни за нарушаване на правата му (Регламент (ЕС) 2016/679) от орган на съдебната власт); в производство по чл. 39, ал. 1 и 2 ЗЗЛД (обжалване на действия и актове на администратора и на обработващия лични данни за нарушаване на права по Регламент (ЕС) 2016/679, респ. за присъждане на обезщетение за претърпени вреди вследствие на неправомерно обработване на лични данни). Както е имал възможност да подчертае Конституционният съд, именно "съдебната защита е най-висшата правна гаранция както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове" (Решение № 5/2003 г. по к. д. № 5/2003 г.). В случая тази гаранция е налице, което обезсилва аргументите за накърняване принципа на правовата държава с оспорената разпоредба. В решението се признава, че въведените с чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД критерии са разработени в съдебната практика на ЕСПЧ, но се приема, че установяването им като законова норма е "в конфликт със самата същност на балансирането като прагматичен подход за разрешаване на колизии между основните права, целящ рационален, а не формално съобразен с правото подход". Не можем да приемем като аргумент за противоконституционност на една норма

закрепването в нея на установени положения в практика на наднационални юрисдикции, с които българският съд така или иначе дължи съобразяване, за да хармонизира актовете си с установените стандарти за защита на основните човешки права. Във връзка с това се поставя въпросът: въз основа на какви критерии занапред (след обявяване противоконституционността на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД) съдилищата ще преценяват законосъобразността при обработване на лични данни за журналистически цели или за академичното, художественото или литературното изразяване, балансирайки свободата на изразяване и правото на информация, от една страна, и зачитането на неприкосновеността на личния живот, от друга, както изисква действащият чл. 25з, ал. 1 ЗЗЛД. Няма ли да са принудени на общо основание да съобразяват различни критерии, определящи допустимата мяра на ограничаване на едната конституционна ценност, за да бъде гарантирана другата, изхождайки от особеностите на конкретния случай – така, както предписва обявената за противоконституционна разпоредба на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД, съдържаща примерно, неизчерпателно (както се признава и в самото решение) изброяване на възможните критерии за постигане на този баланс с уговорката, че за всеки от тях се преценява неговата относимост за случая, както и с бланкетното препращане към всички "други обстоятелства, относими към конкретния случай". Ако съдът така или иначе ще формира преценката си за законосъобразност при обработката на чужди лични данни на базата на тези и възможни други, съобразно конкретната казуистика, критерии, то тогава не е налице необходимост от обявяване на нормата за противоконституционна. Създава се опасност при пълното елиминиране на обявените за противоконституционни критерии по чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД бъдещата съдебна практика по приложението на ал. 1 да "балансира" конкуриращите се конституционни ценности, давайки неоправдан превес на свободата на изразяване и информация за сметка на личната неприкосновеност на индивида, срещу което Конституционният съд не би могъл да противодейства, доколкото противоречивата или неправилната съдебна практика се преодолява единствено от върховните съдилища по тълкувателен път (чл. 124 ЗСВ).

Освен гореизложеното считаме, че взетото от мнозинството решение, с което е уважено искането за установяване противоконституционността на чл. 25, ал. 2 ЗЗЛД, не е съобразено със задължителното тълкуване на чл. 39, 40 и 41 от Конституцията, обективизирано в Решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г. Като е взел предвид, че т.нар. "комуникационни права" не са абсолютни и не заемат особено място в някаква йерархия от ценности и на права, и като е отчетел, че Конституцията защитава и други ценности, респ. права и интереси, чието реализиране може да ги постави в конкуренция с тези права, в това решение съдът е посочил, че тяхното ограничаване е поначало оправдано, при прецизно очертаване на рамките на тези ограничения, "за да се определи и пространството, в което законодателят,

администрацията и съдебните власти могат да оперират". Във връзка с това са изложени мотиви, които са изцяло относими към предмета на настоящото дело: "Накърняването на правата и доброто име на друго е основание за ограничаване на възможността свободно да се изразява мнение както по силата на общата ограничителна разпоредба на чл. 57, ал. 2, така и с оглед на възприетата структура на чл. 39, в който правото на мнение се ограничава заради друго, конкуриращо право. ... [С]тава дума за един комплекс от интереси, които формират обособената интимна сфера на човека, за навлизането в която трябва да съществува преграда, съобразена с морала и манталитета на разумно мислещите хора. Информацията, свързана с интимната човешка сфера, е в най-малка степен от обществен интерес в смисъла, който се обуславя от функциите на комуникационните права, така че превръщането ѝ в публично достояние не непременно може да се защити с общите съображения, с които се обосновава ценността на свободата на изразяване на мнение." Въз основа на тези съображения е направен и крайният извод, обективиран в диспозитива за тълкуване на Конституцията относно съдържанието на комуникационните права и допустимото им ограничаване, според който "ограничаването на тези права е допустимо с цел охраната на други, също конституционно защитими права и интереси и може да става единствено на основанията, предвидени в Конституцията. Сред тези основания възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на друго, е най-голяма, тъй като по този начин се охраняват честта и достойнството и доброто име на личността съгласно чл. 4, ал. 2 и чл. 32, ал. 1, изр. 2 от Конституцията." По наше мнение разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД изцяло е съобразена с така установените от Конституционния съд рамки на допустимо ограничаване на свободата на изразяване и информация с оглед необходимостта да се осигури защита на друга, равностойна конституционна ценност, каквато е личната неприкосновеност на индивида (част от която е правото на защита на личните данни), при отчитане на обществената необходимост публичните фигури да търпят по-високо ниво на критика, изискваща неизбежно допускане на компромис с личната им сфера (последното е намерило отражение в т. 6 на оспорения чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД).

Накрая, не споделяме становището на мнозинството, че изискването за априорно прилагане на въведените с чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД "неясни критерии" би довело до автоцензура, като по този начин е налице непропорционално ограничаване на правото на свобода на изразяване и право на информация, с цел опазване на друго, равностойно от гледна точка на Основния закон право – неприкосновеността на индивида. За нетърпима от гледна точка на Основния закон автоцензура, схващана като самоналагане на ограничения от отделния журналист или творец в неговата професионална практика, би могло да се говори само в случай, че

поставените от закона изисквания, закрепени в оспорената разпоредба на ЗЗЛД, надхвърлят необходимата мяра за опазването на прокламираното в чл. 32, ал. 1 от Конституцията основно право. По изложените по-горе съображения ние не смятаме, че в случая ограничаването на комуникационните права е непропорционално и несъразмерно за постигане на тази цел и законодателят е намерил точния баланс, при който свободата на изразяване и правото на информация се упражняват по начин, съобразен с необходимостта да се гарантират и други конкуриращи се с тях и еднакво бранени от Основния закон ценности. Противното, освен че би извело по конституционно нетърпим начин комуникационните права на върха на пирамидата на основните права (в противоречие с проведеното в Решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г. задължително тълкуване на Конституцията), би превърнало журналистическата и медийната свобода във възможност за недопустимо накърняване личната сфера на гражданите, без това да е необходимо за реализиране на правата по чл. 39 и 41 от Основния закон.

В заключение, смятаме, че обявената за противоконституционна разпоредба не противоречи на принципа на правовата държава, според който ограничаването на правата следва да е съразмерно, т.е. да бъде "подходящото, възможно най-мекото и същевременно достатъчно ефективно средство за постигане на конституционно установената цел" (Решение № 14/2014 г. по к. д. № 12/2014 г.). Това е така, тъй като установените критерии за постигане на баланс между свободата на изразяване и правото на информация и правото на защита на личните данни в никакъв случай не са въведени като абсолютни и изчерпателни, а напротив – на съда, комуто винаги принадлежи крайната преценка за законосъобразно използване на чужди лични данни, е предоставена широка дискреционна власт да съобразява относимостта и тежестта на всеки от тези критерии за конкретния случай, както и да вземе предвид всякакви други обстоятелства от значение за случая. Игнорирането на тези критерии, насочени да установят мяра на правомерно навлизане в чуждата лична сфера за нуждата да се удовлетвори свободата на изразяване и правото на информация, рискува в бъдещата съдебна практика да се накърни тъкмо балансът, с оглед на който мнозинството формира извода си за противоконституционност на чл. 25з, ал. 2 ЗЗЛД. Като краен резултат с решението по настоящото дело е изведен примат на комуникационните права над личната неприкосновеност, за което Конституцията не дава аргумент и което по наше мнение представлява отстъпление от досегашната практика на съда.

Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност и несъответствие с чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека на § 3, т. 1 относно чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.) и за установяване на противоконституционност на § 4 от същия закон, с който се създава чл. 42а, ал. 3 в Закона за държавната собственост.

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколита Полина Пешева разгледа в закрито заседание на 5 декември 2019 г. конституционно дело № 8/2019 г., докладвано от съдията Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4, предложение второ от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 5.06.2019 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност и несъответствие с чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека на § 3, т. 1 относно чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.) и за установяване на противоконституционност на § 4 от същия закон, с който се създава чл. 42а, ал. 3 в Закона за държавната собственост (ЗДС).

Подателят на искането излага подробно съображенията си за нарушение на чл. 17, ал. 5 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, както и за несъответствие с чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека на § 3, т. 1 относно чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за

⁹ Обн., ДВ, бр. 98 от 13.12.2019 г.

устройство на територията" от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.).

Според президента за разлика от дефиницията за "национален обект" (§ 1 от допълнителните разпоредби (ДР) на ЗДС), която съдържа ясни критерии, на които трябва да отговаря един обект, за да е национален, понятието "обект с национално значение" (§ 5, т. 62 от ДР на Закона за устройство на територията (ЗУТ) не съдържа такива критерии. Липсата на критерии, които да очертаят същностни характеристики на понятието "обект с национално значение", не дава гаранции, че тази категория обекти обхваща само такива за държавни нужди, каквото е изискването на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Поради липсата на критерии Министерският съвет разполага с неограничена дискреционна власт да обявява такива обекти. По този начин според вносителя законодателят създава предпоставки при прилагането да бъде нарушена конституционната забрана за произвол, която е проявление на принципите на равенство и на правовата държава. Подобна широка дискреция не отговаря на изискванията за правна сигурност и предвидимост, които са особено важни за защитата на конституционно прогласени права, каквото е правото на частна собственост.

В искането на президента се излагат аргументи, че § 4 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.), с който се създава чл. 42а, ал. 3 от ЗДС, противоречи на чл. 6, ал. 2 (принцип на равенство пред закона) и на чл. 4, ал. 1 (принцип на правовата държава) от Конституцията.

С определение от 2 юли 2019 г. Конституционният съд е приел, че предмет на производството са чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" и чл. 42а, ал. 3 от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г.; редакция към момента на допускането, бр. 44 от 4.06.2019 г.; посл. изм., бр. 94 от 29.11.2019 г.) и е допуснал искането за разглеждане по същество.

С определението Конституционният съд е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, Министерският съвет, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на земеделието, храните и горите, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, омбудсмана и Висшия адвокатски съвет.

Отправена е покана до Съюза на юристите в България, Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека и фондация "Български адвокати за правата на човека" да предложат писмени становища по предмета на делото.

Поканени са да дадат писмено правно мнение проф. д-р Венцислав Стоянов, проф. д-р Иван Русчев, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен

Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Златимир Орсов и доц. д-р Павел Сарафов.

Според представените писмени становища на Министерския съвет, на министъра на регионалното развитие и благоустройството, на Върховния касационен съд и изразеното правно мнение на доц. д-р Златимир Орсов искането е неоснователно. В обобщен вид изложените в тези становища аргументи могат да се сведат до следното: понятието "обект с национално значение" има отношение към производството за допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване, а не е критерий, съгласно който се установява наличието на държавна нужда. Държавната нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, се установява с влязъл в сила подробен устройствен план. Предварителното изпълнение по чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС се допуска от съда при наличие на определените в закона кумулативни условия. За да допусне предварително изпълнение, съдът е този, който преценява дали се налага да се защитят особено важни държавни или обществени интереси. Тази уредба е в съответствие с чл. 17, ал. 5 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Процедурата и предвидените в закона гаранции отговарят и на изискванията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ, Съдът) относно спазването на принципа, заложен в чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Министерският съвет, министърът на регионалното развитие и благоустройството, Върховният касационен съд и доц. д-р Златимир Орсов намират, че оспорването на разпоредбата на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС също е неоснователно. Имотното обезщетение по чл. 42а, ал. 1 от ЗДС е възможност, а не задължение за държавата. Тази правна възможност не се прилага в хипотезата на чл. 42а, ал. 2 от ЗДС – за собственици на отчуждени маломерни имоти. С чл. 42а, ал. 3 от ЗДС се разширява приложното поле на чл. 42а, ал. 1 от ЗДС и по отношение на собственици/съсобственици на маломерни, но многобройни имоти с обща площ над 50 дка. В случая е налице законова диференциация и не са нарушени чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В подкрепа на искането на президента са изразили становища Върховният административен съд, Съюзът на юристите в България и фондация "Български адвокати за правата на човека".

Върховният административен съд отбелязва, че понятието "държавна нужда" е въведено в Конституцията, но няма конституционна или законова дефиниция. Нормата на чл. 33 от ЗДС, чрез която се определя държавната нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, не включва в обхвата си понятието "обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията", следователно то не може да служи като доказателство за наличието на "държавна нужда" по смисъла на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Поддържа се, че като свързва последиците от

предварителното изпълнение на акта за отчуждаване – лишаване на собственика от владение, от ползване и от право на разпореждане, преди приключване на отчуждителното производство, на основание, което не присъства в обективния обхват на чл. 32 и 33 от ЗДС, законът непропорционално нарушава конституционното изискване за неприкосновеност на собствеността, нарушава и правната сигурност, която е елемент от основополагащия принцип на чл. 4 от Конституцията – този на правовата държава.

Оспорването на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС също е основателно според Върховния административен съд. Прилагането на разпоредбата води до ситуация, в която лица, находящи се в сходно правно положение на собственици на отчуждени имоти с площи под минимума, посочен в чл. 42а, ал. 2 от ЗДС, да се третират от закона по различен начин – тези по ал. 3 на същия текст ще разполагат със субективното право да получат и имотно обезщетение, докато собствениците по ал. 2 са лишени от правото на имотно обезщетение и имат право само на парично обезщетение. Като резултат се прави извод, че правилото на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС създава неравнопоставеност на основата на имущественото състояние, като предвижда различен способ на обезщетяване на лицата в сходно положение и противоречи на принципа на равенство пред закона, въведен с чл. 6 от Конституцията.

Твърди се, че използваният от законодателя в чл. 42а, ал. 3 от ЗДС израз "обща площ над 50 дка" създава възможност за различно тълкуване. От съдържанието на нормата не става ясно дали изразът "над 50 дка" се отнася до обхвата на общата собственост като цяло, без значение дали е засегната от отчуждаване, или се отнася само до размера на отчуждената част. Според Върховния административен съд не е ясен и изразът "и на имоти на едни и същи съсобственици", що се отнася до възникването на правото на имотно обезщетение. Тази формулировка на закона създава ситуация на двусмислие, неопределеност и съмнение в тълкуването и прилагането ѝ, поради което е налице нарушение на конституционния принцип на правовата държава.

Съюзът на юристите в България намира, че е недопустимо с аргументи за целесъобразност да се пренебрегват и нарушават основни начала, заложи в Конституцията на Република България, като се позовава на Решение № 6 от 15.07.2013 г. по к.д. № 5/2013 г. Поддържа се, че с промяната в оспорваните разпоредби се цели да се постигне неограничено право на Министерския съвет да определя "обекти с национално значение" без наличие на държавна нужда и ясни критерии за определянето им, както и че начинът на обезщетяване на различните правни субекти са нарушения на изискванията за законност и предвидимост при законоустановената намеса в правото на частна собственост.

В становището си фондация "Български адвокати за правата на човека" изразява отношение само за изменението на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС. Изложени са подробни съображения, че разпоредбата е противоконституционна в цялост, а не само в оспорената от президента част. Според фондацията тази правна уредба е поредният опит на законодателя посредством либерализиране на режима на предварително изпълнение на актовете за отчуждаване на частна собственост да постигне бързина и ефективност на изпълнението на инфраструктурни и други строителни проекти за сметка на конституционно установени принципи и права на гражданите. Излагат се съображения, че освен чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията нормата нарушава и чл. 56 от Основния закон и чл. 6, пар. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, тъй като производството по допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване протича без участието на собственика.

Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени да дадат правно мнение по делото не са представили писмени становища.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и посоченото правно мнение, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Относно искането за установяване на противоконституционност и несъответствие с чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека на чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от ЗДС:

В чл. 17, ал. 3 Конституцията на Република България обявява частната собственост за неприкосновена, като съгласно ал. 1 на същия текст държавата следва да защитава и гарантира тази неприкосновеност. Изключение от това правило представлява възможността за принудително отчуждаване на частна собственост, предвидена в чл. 17, ал. 5 от Конституцията, което е свързано с даването на предимство на публичния интерес пред частния интерес на собственика на имота.

Принудителното отчуждаване на частна собственост според чл. 17, ал. 5 от Конституцията е допустимо при спазване на следните кумулативни условия: отчуждаването да е въз основа на закон; да е само за държавни или общински нужди; тези нужди да не могат да бъдат задоволени по друг начин; да бъде определено равностойно на отчуждения имот обезщетение; определеното обезщетение да бъде предварително изплатено на собственика или собствениците.

Отчуждаването се осъществява чрез постановяване на индивидуален административен акт с конститутивно действие, по силата на който държавата придобива собствеността върху отчуждения имот на оригинално основание. Специалните закони, които регламентират реда за принудително

отчуждаване на частна собственост от физически и юридически лица, са Законът за държавната собственост и Законът за общинската собственост. Законът, който посочва нуждата от отчуждаване за изграждане на обекти – публична собственост на държавата и общините, е Законът за устройство на територията. Отчуждаването по Закона за държавната собственост за изграждане на национални обекти се извършва с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите (чл. 34а, ал. 1 от ЗДС), а в останалите случаи – със заповед на областния управител по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите (чл. 34а, ал. 2 от ЗДС).

Основната предпоставка за извършване на принудително отчуждаване както по чл. 17, ал. 5 от Конституцията, така и по чл. 32, ал. 1 от ЗДС, е наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин. Съгласно чл. 33, ал. 2 от ЗДС тази нужда се установява с влязъл в сила подробен устройствен план, предвиждащ изграждане на обекти за задоволяване на държавните нужди, или одобрен подробен устройствен план, който предвижда изграждане на национален обект, за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение, или по друг начин, предвиден в закон. Във всички случаи основание за започване на производство по принудително отчуждаване на частна собственост е наличието на влязъл в сила подробен устройствен план, предвиждащ изграждане на обекти – публична държавна собственост. Кой са тези обекти е указано в текста на чл. 205, т. 1 – 5 от глава седемнадесета на Закона за устройство на територията "Обезщетяване при принудително отчуждаване на недвижими имоти за изграждане на обекти – публична собственост на държавата и общините". От съдържанието на посочената разпоредба се установява, че част от тези обекти отговарят на определението за "национален обект" по смисъла на § 1 от ДР на ЗДС, но са посочени и други, които остават извън това определение.

Подробните устройствени планове съгласно чл. 103, ал. 3 от ЗУТ определят конкретното предназначение и начин на устройство на отделните поземлени имоти, обхванати от плана. Подробен устройствен план се изработва и одобрява за един или група поземлени имоти във и извън границите на урбанизираните територии и за изграждане на национални обекти и обекти с национално значение. В Закона за устройство на територията изработването и одобряването на подробни устройствени планове за тези обекти е уредено едновременно и по идентичен начин в редица норми: чл. 109, ал. 3, т. 1 и 2; чл. 124а, ал. 4, т. 2; чл. 128, ал. 12, т. 2, буква "б"; чл. 129, ал. 3, т. 2, буква "б"; чл. 131, ал. 3. Понятията "национален обект" и "обект с национално значение" са употребени в Закона за устройство на територията и в други разпоредби, свързани с инвестиционното проектиране и строителството: чл. 144, ал. 6; чл. 145, ал.

1, т. 3, буква "б"; чл. 153, ал. 2, т. 3. В чл. 215, ал. 4, изр. второ и ал. 7 от ЗУТ е уредена процедурата по съдебно оспорване на подробни устройствени планове и разрешения за строеж също за такива обекти.

Принудителното отчуждаване на частна собственост по Закона за държавната собственост може да бъде предприето при наличие на влязъл в сила подробен устройствен план, който предвижда изграждане на някои от обектите, изрично описани в чл. 205, т. 1 – 5 от ЗУТ, независимо от това дали са обявени за "национални" по смисъла на Закона за държавната собственост или за такива "с национално значение" по смисъла на Закона за устройство на територията, защото всички те са обекти – публична собственост на държавата, и са предназначени да задоволяват публични нужди.

Частично оспорената от президента разпоредба на чл. 39б, ал. 1 от ЗДС урежда реда и предпоставките за допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване. Тя не въвежда условия за принудително отчуждаване на частна собственост в несъответствие с чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Условията, които трябва да са налице, за да се пристъпи към принудително отчуждаване на частна собственост, са посочени в конституционната норма на чл. 17, ал. 5 и в разпоредбата на чл. 32, ал. 1 от ЗДС, а не в атакуваната част от чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС. Поради това не е възможно чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС в частта "обект с национално значение" да разширява възможността за принудително отчуждаване на частна собственост за изграждане на национални обекти и на обекти с национално значение в несъответствие с чл. 17, ал. 5 от Конституцията, както се твърди в искането на президента.

Разпоредбата на § 5, т. 62 от ДР на ЗУТ не е предмет на оспорване по настоящото конституционно дело. Освен това тази разпоредба не е материалноправна. Съдържанието ѝ е относимо само по отношение на Закона за устройство на територията, което изрично е посочено в § 5 от ДР на ЗУТ. Условията за определяне на даден обект като такъв с национално значение са посочени в конкретните материални закони. Следва да се има предвид и това, че оспореният израз "обект с национално значение" е употребен от законодателя в текста на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС за нуждата от допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване, финализиращ отчуждителното производство в случаите, в които с влязъл в сила подробен устройствен план имотите са вече отредени за изграждане на национален обект или обект с национално значение. Тези две категории обекти са предпоставка за допускане на предварително изпълнение, а не основание за принудително отчуждаване. Влезият в сила подробен устройствен план, предвиждащ изграждане на обекти – публична собственост на държавата, косвено е във връзка с едно от условията на конституционната норма за принудително отчуждаване, тъй като установява наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена

по друг начин. В тези обекти – публична собственост на държавата, влизат както национални обекти по смисъла на § 1 от ДР на ЗДС, така и обекти с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията. Това следва от изброяването на тези обекти в чл. 205, т. 1 – 5 от ЗУТ, които включват не само националните обекти, посочени в § 1 от ДР на ЗДС, но и други, за които законът допуска отчуждаване. Сред тях са и обектите с национално значение, за които в чл. 109, ал. 3, т. 1 от ЗУТ изрично се допуска изработване на подробен устройствен план. Поради това е конституционносъобразна оспорената разпоредба, поставяща като условие за предварително изпълнение наличието на влязъл в сила подробен устройствен план, с който имотът вече е отреден за изграждане на обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията, както и за национален обект по смисъла на § 1 от ДР на ЗДС.

Конституционният съд намира, че оспореният израз от чл. 39б, ал. 1, т. 1, който съдържа едно от основанията за предварително изпълнение на акта за отчуждаване, следва да се разглежда в цялостния контекст на правната норма, а не отделно, както е направено в искането. Посочената разпоредба предвижда предварително изпълнение на акта за отчуждаване на двете категории обекти – национални и такива с национално значение, предвидени с подробния устройствен план, за да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, като и тук критерият е наличието на особено важен държавен интерес, който съответства на чл. 17, ал. 5 от Конституцията за наличие на държавни нужди.

Предпоставките за предварително изпълнение на акта за отчуждаване са очертани в три точки в чл. 39б, ал. 1 от ЗДС по отношение и на двата вида национални обекти, като преценката за наличието им е предоставена на безпристрастен съд, което е гаранция за защита на правата на собствениците на отчуждените имоти. Конституционният съд е имал повод да посочи в Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5/2003 г., че "съдебната защита е най-висшата правна гаранция както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове".

Следва да се отбележи и обстоятелството, че това, дали даден обект е такъв с национално значение, е предмет не на съдебното производство по чл. 39б, ал. 1 от ЗДС за допускане на предварително изпълнение, а на съдебното производство по оспорване на подробния устройствен план, предвиждащ изграждането му, или на производството по оспорване на решението на Министерския съвет, с което обектът е обявен за такъв с национално значение. Тези производства, инициирани от собствениците на имотите и развили се с тяхно участие, предхождат отчуждаването и гарантират правата на частните собственици.

Нужно е да се подчертае и това, че с искането на президента не се оспорва предварителното изпълнение на акта за отчуждаване за изграждане на национални обекти, което налага извод, че самият вносител не счита, че в тази си част разпоредбата е противоконституционна. Поради еднаквото правно положение на двата вида обекти съгласно устройствения закон – обекти, публична собственост на държавата по чл. 205 от ЗУТ, Конституционният съд намира, че включването на изрази "обект с национално значение" в текста на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС не противоречи на чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

Принципът на правовата държава изисква от законодателя да е последователен и предвидим. Необходимо е приеманите от него закони да гарантират правната сигурност и да зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица права, без да ги засягат непропорционално. Когато се налага ограничаване на конституционно защитени права, то следва да бъде правно обосновано и еднакво за всички в името на друг също така конституционно защитен обществен интерес.

Оспорената разпоредба не нарушава изискването за пропорционалност като проявление на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото ограничението на частната собственост на физическите и юридическите лица е по силата на конституционната норма на чл. 17, ал. 5 и съответната ѝ разпоредба на чл. 32, ал. 1 от ЗДС, допускащи принудително отчуждаване на частна собственост в името на друг конституционно защитен публичен интерес, какъвто е нуждата от изграждане на обекти – публична собственост на държавата. Сред тези обекти по силата на чл. 205 от ЗУТ попадат както националните обекти по § 1 от ДР на ЗДС, така и обектите с национално значение по смисъла на § 5, т. 62 от ДР на ЗУТ, стига да са предвидени за изграждане с влязъл в сила подробен устройствен план, който подлежи на самостоятелно оспорване по съдебен ред. Допусканото от Конституцията, Закона за държавната собственост и Закона за устройство на територията принудително отчуждаване на частна собственост за изграждане на обекти с национално значение представлява ограничение на правото на собственост. Това ограничение е обществено оправдано и пропорционално, тъй като срещу отнемането на собствеността собствениците на отчуждени имоти получават предварително изплатено съответстващо обезщетение, а отчуждаването се осъществява само за публични нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин, като за спазването на тези предпоставки е предвиден съдебен контрол.

Разпоредбата на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС, с която се допуска предварително изпълнение на акта за отчуждаване, в частта на оспорения израз "обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" на още по-силно основание не е непропорционална. Гаранция за това, че ограничението на правото на частна собственост при

предварителното изпълнение на акта за отчуждаване е пропорционално и предвидимо, са създадените от законодателя предпоставки за неговото допускане при изрично посочените основания и от независим съд, съблюдаващ спазването им. Предварителното изпълнение на акта за отчуждаване се допуска срещу предварително внесено обезщетение по сметка на правоимащите собственици, както и парична гаранция в размер на 1/3 от внесеното обезщетение, която служи за изплащане на евентуално увеличения от съда размер на обезщетението и за покриване на евентуални претенции за обезщетението за пропуснати ползи и за вредите върху имота, причинени от това предварително изпълнение – чл. 39б, ал. 1, т. 1, 2 и 3, ал. 2, 3, 5, 7 и 12 от ЗДС. С тази уредба на предварителното изпълнение на акта за отчуждаване по чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС, вкл. и с израза "обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията", е спазен принципът на правовата държава за гарантиране на правна сигурност, предвидимост и пропорционалност, поради което липсва противоконституционност на това основание. Правото на собственост, гарантирано от Основния закон, не е абсолютно в конституционния смисъл на понятието, като Конституцията допуска ограничаването на това право. Частично оспореното от президента предварително изпълнение на акта за отчуждаване на частна собственост не е конституционно нетърпимо предвид гарантираното оспорване пред съд както на отчуждаването, така и на размера на обезщетението.

Не е основателно и направеното от президента искане за установяване на несъответствие на чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" с чл. 1, изр. второ от Протокол № 1 към КЗПЧОС и с чл. 17, § 2 от Всеобщата декларация за правата на човека от 10 декември 1948 г. Двата текста, на които вносителят се позовава, касаят мирното ползване на частната собственост и това, че никой не може да бъде произволно лишаван от своята собственост. Както беше посочено по-горе, оспорената разпоредба на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" не урежда принудителното отчуждаване на частна собственост, а предвижда само предварително изпълнение на вече издадения акт за отчуждаване, което се допуска от независим съд при установени в закон изисквания, едно от които е конституционното изискване за предварително и равностойно обезщетение на собственика на имота.

Разпоредбата на чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС съдържа три отделни правила, първото от които формулира принципа за необезпокоявано ползване на собствеността. Второто правило, на което се позовава президентът в искането си, се отнася до лишаването от собственост и го подчинява на определени условия. Третото правило установява правото на държавите да приемат закони, каквито считат за необходими за

осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес.

В практиката си Европейският съд по правата на човека приема, че държавите имат право на суверенна преценка при приемане на вътрешното си законодателство, отнасящо се до регламентиране на условията, при които може да бъде предвидено лишаването от собственост в обществен интерес. В тези случаи Съдът признава на държавите правото да приемат закони, с които се ограничават права на граждани в интерес на обществото, без да има право да се произнася дали съответните законодателни разпоредби са най-доброто разрешение (в този смисъл Решение от 23.03.1999 г. по делото "Ceskomoravska myslivecka jednota срещу Чехия"; Решение от 19.12.1989 г. по делото "Мелакер и други срещу Австрия"; Решение от 21.02.1986 г. по делото "Джеймс и други срещу Обединеното кралство" и др.). Съдът приема също така, че ограничаването на правото на собственост, предвидено в закон и извършено за осъществяване на легитимна социална, икономическа или друга политика, е в интерес на обществото. Провеждането на благоустройствена политика е в обществен интерес, като е признато, че в тази комплексна и трудна област страните разполагат с широка свобода на преценка, за да осъществяват своята политика в тази материя (Решение от 23.09.1982 г. по делото "Спорунг и Лъонрот срещу Швеция").

Според постоянната практика на Европейския съд по правата на човека няма нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС, когато отнемането на собствеността е в обществена полза, направено е въз основа на закон, уреждащ процедурата, по която се извършва отчуждаването, без прекомерно забавяне и срещу справедливо и своевременно обезщетение. В тези случаи се приема, че намесата в правото на собственост чрез отнемането му е пропорционална на целта – да бъде задоволен общественият интерес.

Оспорената от президента уредба в чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС относно обектите с национално значение е в пълно съответствие с посочените изисквания на чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС, защото предварителното изпълнение се допуска само от независим съд при ясно и конкретно определени в закона предпоставки и при установена въз основа на закон държавна нужда. Налице е гарантирана от закона защита на правата на собствениците на отчуждени имоти, с което е осигурено съответствие между използваните средства и преследваната цел.

Другите два акта, по отношение на които се твърди несъответствие – чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл. 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз, също допускат отнемането на собствеността в обществена полза в предвидените със закон случаи и при посочените в него конкретни условия и при справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Правилата на принудителното отчуждаване и на допускането на предварително

изпълнение на акта за отчуждаване както за национален обект, така и за обект с национално значение, са уредени по еднакъв начин, като държавната нужда е предварително определена с влязъл в сила подробен устройствен план, предварително е заплатено справедливо обезщетение в размер на пазарната цена на отчуждения имот с предвидена възможност за съдебно оспорване, предварително е внесена гаранция за евентуалното увеличение на обезщетението и за причинени от предварителното изпълнение вреди.

С оглед горното Конституционният съд приема, че чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС в оспорената си част не е в несъответствие с общопризнатите норми на международното право.

Относно искането за установяване на противоконституционност на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС:

При принудителното отчуждаване на частна собственост в чл. 32, ал. 2 от ЗДС е въведено правилото за равностойно парично обезщетяване на собственика на отчуждения имот. Изключение от това общо правило е предвидено в раздел III на глава втора от закона, отнасящо се до обезщетение при отчуждаване на земеделски земи и горски територии. В чл. 42а, ал. 1 от ЗДС е прието, че като равностойно обезщетение при отчуждаването на посочените имоти може да се предостави имот – частна държавна собственост, от държавния поземлен фонд и от горските територии – държавна собственост. По този начин, без да отрича общия принцип в чл. 32, ал. 2 от ЗДС, законодателят, като е отчел предназначението на земеделските земи и горските територии, е акцентирал на имотното обезщетяване с равностоеен имот – частна държавна собственост.

С чл. 42а, ал. 2 от ЗДС е предвидено изключение от посоченото общо правило, като е прието, че когато отчуждаваният имот е с размери, по-малки от 3 дка за ниви, 2 дка за ливади, 1 дка за трайни насаждения и 1 дка за гора, не се допуска имотно обезщетяване. Подобно разрешение има за цел да не се допуска раздробяването на предоставените в обезщетение имоти, което ги прави по-трудни за управление и обработване. Такива ограничения съществуват и в чл. 72 от Закона за наследството и чл. 7 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи.

С разпоредбата на ал. 3 на чл. 42а от ЗДС е предвидено, че изключението по ал. 2 не се прилага при отчуждаване на имоти – собственост на едно физическо или юридическо лице, както и на имоти на едни и същи съсобственици, с обща площ над 50 дка.

Конституционният съд е постоянен в практиката си, че в съответствие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията всяко изключение от приетите със законите общи правила трябва да бъде точно, ясно и недвусмислено формулирано. Приетото с чл. 42а, ал. 3 от ЗДС изключение от изключението не отговаря на тези условия. Редакцията на разпоредбата е неясна до степен на неразбираемост, което поставя под съмнение възможността ѝ да регулира

обществените отношения, за които се отнася. Налице е двусмислие и непрецизност в изказа, което неминуемо ще доведе до противоречие при приложението на закона, както и до различна съдебна практика. Използваният от законодателя израз "с обща площ над 50 дка" не е ясен и предвидим, като създава възможност за различно тълкуване. Не е ясно дали този израз се отнася до обхвата на цялата собственост или само до размера на отчуждената част, както и дали тази част касае отчуждаването на земеделски земи и горски територии за изграждането на един обект или на различни такива. Не е ясен и изразът "и на имоти на едни и същи собственици" по отношение на възникването на правото на имотно обезщетение и значението и участието на всеки съсобственик и частта му, подлежаща на отчуждаване, спрямо общата площ. Наличието на тези неясноти се потвърждава и от представените от заинтересуваните институции и поканените изтъкнати специалисти становища и правни мнения, в които се съдържат различни разбирания на смисъла на нормата.

Правовата държава, както се поддържа в Решение № 13 от 2012 г. по к.д. № 6/2012 г., предполага липсата на противоречие между текстовете на един закон, наличието на единна система от ясни правила, които да не създават несигурност сред адресатите си с възможността да бъдат различно интерпретирани и съответно прилагани.

С Решение № 12 от 2013 г. по к.д. № 9/2013 г. Конституционният съд е направил извод, че когато рамката на съответното изключение не е определена по начин, който изключва всякакво двусмислие, съмнение и неопределеност, за да осигури еднаквото прилагане на изключението за всички еднакви случаи, е налице нарушение на конституционния принцип на правовата държава (в този смисъл също са Решение № 3 от 2014 г. по к.д. № 10/2013 г.; Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г. и др.).

По тези съображения съдът намира, че оспорената законова разпоредба не изпълнява конституционните изисквания за гарантиране на правовия ред в държавата, на правната предвидимост и сигурност, поради което е в противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и следва да бъде обявена за противоконституционна.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията на Република България Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за несъответствие с чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека на чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от Закона за държавната

собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г.; посл. изм., бр. 94 от 29.11.2019 г.).

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 42а, ал. 3 от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г.; посл. изм., бр. 94 от 29.11.2019 г.).

Особено мнение на съдиите Георги Ангелов и Атанас Семов

Намираме оспорването на частта от чл. 39б, ал. 1, т. 1 от Закона за държавната собственост (ЗДС) за основателно.

1. а. Разпоредбата противоречи пряко на чл. 17, ал. 5, последните две предложения от Конституцията. Това впрочем важи изобщо за самата възможност за предварително изпълнение на волеизявленията (актовете) за принудително отчуждаване на частна собственост.

Практиката на Конституционния съд по въпроса е синтезирана в неговото Решение № 6 от 2013 г., което няма да възпроизведеме подробно. Във всеки случай "предварително" по смисъла на конституционната норма значи обезщетението да е вече дадено (да е у или да е на разположение на отчуждавания), а "равностойно" – да е безспорно по вид и размер и да е предоставено изцяло. Обезщетяването е *conditio sine qua non* за прекратяването на досегашната собственост и за възникването на правото на собственост на държавата върху вещта.

Предварителното изпълнение на отчуждителен акт означава не друго, а вещта да бъде принудително отнета от собственика ѝ. То е тъкмо противоположното на обявената в чл. 17, ал. 3 от Конституцията неприкосновеност, "недокосваемост" на частната собственост от никого извън нейния собственик. Без да са установени и изпълнени конституционните изисквания за това, лицето, чиято вещ се отчуждава, се лишава от всички правни възможности, които му дава неговото право на собственост, условно групирани в правомощията му да владее и да се ползва от вещта. Остава му единствено правомощието да се разпорежда с нея като "гол" собственик, в каквото е превърнат не по своя воля.

б. Предварителното изпълнение на акта за отчуждаване същевременно противоречи на задължението на законодателя, установено от чл. 17, ал. 1 от Конституцията, да гарантира и да защитава правото на собственост. Правомерността на отчуждаването, както при всяко предварително изпълнение, е "на кредит". Това обаче по силата на конституционната норма е недопустимо спрямо правото на собственост. При предварителното изпълнение неговото фактическо упражняване не само не е защитено, още по-малко гарантирано, а точно обратното – то е суспендирано.

2. Член 17, ал. 5 от Конституцията изисква принудителното отчуждаване на собственост да става "въз основа на закон". Хипотезите, в

които отчуждаването може да се случи, следователно трябва да са посочени: а) от законодателната, а не от друга от трите власти, и б) да са със степен на определеност, която не допуска различно тяхно определяне или разширяването им от друга, по-конкретно – от изпълнителната власт.

Оспорената разпоредба не постига това. По легалната дефиниция на § 5, т. 62 от Закона за устройство на територията, към който тя препраща, обект с национално значение е "обект, определен като такъв със закон или с акт на Министерския съвет". Чрез препращането и към второто предложение на § 5, т. 62 законодателят всъщност прехвърля на Министерския съвет част от своята конституционна компетентност да посочи, и то всичките, хипотези, в които може да се извършва принудително отчуждаване. Такова прехвърляне е недопустимо не просто заради забраната на чл. 2, ал. 2 от Закона за нормативните актове, а изначално, защото нарушава установеното в чл. 17, ал. 5 от Конституцията разделение на властите при принудителното отчуждаване на собственост.

3. Оспорената разпоредба не съответства на чл. 17, т. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека и на чл. 1, § 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата и основните свободи на човека.

Съгласно Декларацията "никой не трябва да бъде произволно лишаван от своята собственост". "Произволно" е в смисъла си на "без правила, без закон". Според Конвенцията "никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен ... съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право". И по двете разпоредби лишаването, и то както юридическото, така и (на по-силно основание) фактическото, е допустимо само въз основа на правна норма.

Приложението на правната норма се предхожда от проверка на нейната действителност ("висша критика на закона"), която задължително включва преценка за съотношението ѝ с другите норми съобразно юридическата им сила (нормативна йерархия).

Щом предварителното изпълнение на волеизявлението за принудително отчуждаване е конституционно недопустимо, то няма как да удовлетвори изискването на двата международни договора за законност (правомерност) на лишаването от собственост.

Особено мнение на съдията Константин Пенчев

Намирам искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.; посл. изм., бр. 94 от 29.11.2019 г.) за основателно, макар и по съображения, различни от изложените в него.

Съгласно чл. 17, ал. 5 от Конституцията принудително отчуждаване на собственост на граждани и юридически лица като изключение от правилото за неприкосновеност на частната собственост е допустимо при наличието на следните кумулативно дадени изисквания: отчуждаването да се извършва въз основа на закон, и то само за държавни или общински нужди; тези нужди да не могат да бъдат задоволени по никакъв друг начин; предварително да е изплатено равностойно на отчуждавания имот обезщетение. Когато размерът на дължимото обезщетение е предмет на съдебен спор, превеждането по сметка на собственика, респ. на областния управител, на определеното в акта за отчуждаване обезщетение не може да се приеме за изпълнение на изискването на чл. 17, ал. 5 от Основния закон. Равностойно обезщетение е само това, което съдът определи, и едва след превеждането му по сметка на собственика може да се приеме, че са изпълнени изискванията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Следователно всяка разпоредба, уреждаща предварително изпълнение на акта за отчуждаване на имот, би била в противоречие с конституционното изискване за предварително изплащане на равностойно обезщетение. Общественият интерес, налагащ спешното задоволяване на държавните или общинските нужди от отчуждавания имот, следва да бъде задоволен чрез други законодателни решения (напр. ускоряване на съдебните процедури по делата за оспорване на размера на дължимите обезщетения), но не и чрез допускане на предварително изпълнение на актовете за отчуждаване.

Подобни са били и мотивите, с които Конституционният съд с Решение № 6 от 15.07.2013 г. по к.д. № 5/2013 г. е обявил за противоконституционни тогава действащи разпоредби от Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост, регламентиращи предварителното изпълнение на акта за отчуждаване.

Предмет на искането на президента на Република България е не цялата разпоредба на чл. 39б, уреждаща предварителното изпълнение на акта за отчуждаване, а само основанието за предварително изпълнение, посочено в чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията", поради което само в тази част Конституционният съд би могъл да установи противоконституционност.

С оглед изложеното приемам, че в тази част искането на президента е основателно.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Определение № 1 от 21 февруари 2019 г. по к. д. № 1/2019 г.¹⁰

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 8, ал. 1 – 6, чл. 9 – 15, чл. 17, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал. 2, т. 12 и чл. 30 от Закона за административното регулиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, както и на § 1, т. 8 от допълнителната разпоредба на същия закон.

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 21.02.2019 г. конституционно дело № 1/2019 г., докладвано от съдия Анастас Анастасов.

Производството е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо във връзка с чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата по допустимостта съгласно чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 8.01.2019 г. по искане на омбудсмана на Република България, който, упражнявайки правомощията си по чл. 150, ал. 3 от Конституцията, е сезирал Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 8, ал. 1 – 6, чл. 9 – 15, чл. 17, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал. 2, т. 12 и чл. 30 от Закона за административното регулиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход (ЗАРИДСНПП) (обн., ДВ, бр. 62 от 27.07.2018 г.; посл. изм. и доп., бр. 13 от 12.02.2019 г.), както и на § 1, т. 8 от допълнителната разпоредба на същия закон.

Според вносителя разпоредбите на чл. 8, ал. 1 – 6, чл. 9 – 15, чл. 17, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал. 2, т. 12, чл. 30 и § 1, т. 8 ЗАРИДСНПП противоречат на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията, а § 1, т. 8 от допълнителната разпоредба на ЗАРИДСНПП е в противоречие и с чл. 44, ал. 1 от Основния закон.

В искането се поддържа, че с оспорените разпоредби се въвеждат условия за осъществяване на стопанска дейност, които засягат права на гражданите в качеството им на потребители (чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията), както и правото на гражданите да се сдружават (чл. 44 от Конституцията). Според вносителя защитата на потребителите попада в

¹⁰ Обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2019 г.

обхвата на правомощието на омбудсмана по чл. 150, ал. 3 от Конституцията да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

Омбудсманът излага, че разпоредбите на чл. 8, ал. 1 – 6, чл. 9 – 15, чл. 17, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал. 2, т. 12, чл. 30 и § 1, т. 8 ЗАРИДСНПНП противоречат на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията, тъй като, без това да е необходимо, въвеждат възможност за непропорционална административна намеса в отношенията във връзка с търговията с нефт и продукти от нефт. Като се позовава на практика на Конституционния съд, омбудсманът изтъква, че "...правото на свободна стопанска инициатива може да бъде ограничавано, и по-специално изискването законът да осигурява и да гарантира на правните субекти еднакви правни условия за стопанска дейност да бъде подложена на държавно регулиране...", когато се налага опазването на други особено важни конституционни ценности, и то в определени граници, като всяко ограничение следва да бъде основано на принципа на пропорционалност, а формулирането му не трябва да води до ограничаване на търговията и до забрани, които не отговарят на обективна оценка за необходимост и пропорционалност. Вносителят обосновава, че чл. 19, ал. 2 от Конституцията пряко обвързва "правото на свобода на стопанската инициатива" със защитата на потребителя, както и със забраната за злоупотреба с монополно положение и нелоялна конкуренция. В искането се поддържа, че нормативните рестрикции по отношение осъществяването на стопанска дейност трябва винаги да бъдат пропорционални и щадящи с оглед защитата на потребителя и на обществените потребности, защото те под една или друга форма ограничават въздействието на конкуренцията на пазара и нейното благоприятно значение за защита на интересите на потребителите. Според омбудсмана с поставянето на трудно изпълними и несъразмерно високи във финансово изражение прагове и изисквания под формата на рестрикции при административното регулиране на дейностите, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, законодателят на практика ограничава кръга от икономически субекти, които могат да извършват тези дейности, и по такъв начин се създават условия за монополизъм и за ограничаване на конкуренцията.

Вносителят излага още, че § 1, т. 8 от допълнителната разпоредба на ЗАРИДСНПНП е в противоречие и с чл. 44, ал. 1 от Конституцията. Според омбудсмана с оспорената разпоредба се ограничава свободата на сдружаване, създава се монопол на браншови организации на "едрия капитал", като, от друга страна, се дискриминират физическите лица – еднолични търговци, и другите малки и средни участници на пазара, участващи в "не-представителните" браншови организации. Вносителят поддържа, че посочената разпоредба въвежда необосновано висока норма на представителност и ограничава свободата на сдружаване, като поставя

пазарни фактори в основата на създаването и дейността на една нестопанска организация.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

На 31 януари 2019 г. от 44-то Народно събрание е приет Закон за изменение и допълнение на Закона за административното регулиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход (ЗИДЗАРИДСНПНП) (ДВ, бр. 13 от 12.02.2019 г.). С така приетия закон с § 2 ЗИДЗАРИДСНПНП са направени изменения в ал. 1, 2, 3, 5 и 6 на оспорения чл. 8 ЗАРИДСНПНП, с § 3 ЗИДЗАРИДСНПНП са направени изменения в чл. 9, ал. 1 ЗАРИДСНПНП, а с § 4 ЗИДЗАРИДСНПНП е отменена т. 2 на чл. 11 ЗАРИДСНПНП.

Както се е произнасял при подобни случаи при изменение и допълнение на закон (Решение № 9 от 10.05.2018 г. по к.д. № 5/2017 г.; Решение № 14 от 9.10.2018 г. по к.д. № 12/2017 г.; Определение № 2 от 8.11.2018 г. по к.д. № 5/2018 г. и др.), Конституционният съд следва да отклони направеното искане за обявяване на противоконституционност относно чл. 8, ал. 1, 2, 3, 5 и 6, чл. 9, ал. 1 и чл. 11, т. 2 ЗАРИДСНПНП като недопустимо и да прекрати производството по к.д. № 1/2019 г. в тази му част. Изменените разпоредби имат ново съдържание и смисъл, като така се внася нов предмет на делото в тази част, какъвто не е поискан от вносителя и с какъвто не е сезиран Конституционният съд, а отмяната на оспорената т. 2 на чл. 11 ЗАРИДСНПНП води и до липса на предмет, както и на правен интерес от разглеждането на искането по същество в тази му част. Ако съдът допусне да се разгледат така изменените разпоредби, означава той да се самосезира, което е недопустимо.

По отношение на останалите непроменени оспорени разпоредби – чл. 8, ал. 4, чл. 9, ал. 2, чл. 10 – 15, чл. 17, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал. 2, т. 12 ЗАРИДСНПНП е налице недопустимост на производството поради следното:

С третата поправка на Конституцията, извършена със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 27 от 2006 г.), със създаването на новите чл. 91а и ал. 3 на чл. 150 на конституционно ниво са закрепени институцията на омбудсмана и възможността той да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на граждани. За разлика от изброените в чл. 150, ал. 1 публични органи, които са оправомощени да сезират Конституционния съд с искане да упражни някое или няколко от правомощията си по чл. 149, ал. 1 от Основния закон и които разполагат с обща компетентност за сезиране на съда, то омбудсманът като орган на инициатива има самостоятелно място и уредбата съдържа редица особености, които са в посока на ограничаване на

правомощието му за сезиране в сравнение с останалите субекти по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Правомощията на омбудсмана съгласно конституционната разпоредба на чл. 150, ал. 3 са ограничени до възможността да прави искане само по чл. 149, ал. 1, т. 2, предложение първо от Конституцията. Той не е компетентен да инициира производство за установяване на съответствие на закон с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които България е страна (Определение № 8 от 2.12.2010 г. по к.д. № 14/2010 г.). Ограничение има и в предмета на оспорване – омбудсманът може да иска установяване на противоконституционност само на закон, а не и на другите актове на Народното събрание и на актовете на президента (Определение № 1 от 9.02.2010 г. по к.д. № 19/2009 г.). Предмет на проверката за конституционност може да бъде само този закон, който нарушава конституционни разпоредби, регулиращи уредбата и защитата на правата и свободите на гражданите (Определение № 2 от 12.04.2016 г. по к.д. № 12 от 2015 г.). Съгласно Конституцията и Закона за омбудсмана (ЗО) (обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г.; посл. изм. и доп., бр. 20 от 6.03.2018 г.) омбудсманът има задължението да бъде застъпник на правата и свободите на гражданите. А това са закрепените в Конституцията права и свободи, които са присъщи на човека и гражданина и са неотменими (Определение № 8 от 2.12.2010 г. по к.д. № 14/2010 г.). Съгласно чл. 2, ал. 2 ЗО омбудсманът се застъпва с предвидените в закона средства, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят публични услуги. Омбудсманът е обществен защитник, който насърчава и защитава правата на човека и основните свободи (чл. 2, ал. 1 ЗО). Следователно негово правомощие е да предоставя защита срещу действия или бездействия на държавната или общинската администрация, които представляват неспазване на задължението им да се въздържат от нарушаване на онези права, които по своя характер са всеобщи и присъщи на всички граждани в това им качество (Определение № 2 от 12.04.2016 г. по к.д. № 12 от 2015 г.).

За всички останали случаи на възможна противоконституционност на закон или друг акт на Народното събрание, както и за необходимост от тълкуване на Конституцията или произнасяне за съответствие на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, или за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, омбудсманът съгласно чл. 91а, ал. 1 от Основния закон като застъпник на правата и свободите на гражданите разполага с възможност да уведомява органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които извършват преценка за наличие на основанията по чл.

149, ал. 1 от Основния закон и вземат решение за сезиране на Конституционния съд – аргумент и от чл. 19, ал. 1, т. 7 във връзка с чл. 2 ЗО.

По настоящото дело се оспорват разпоредби от Закона за административното регулиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход. Законът регламентира обществените отношения в областта на административното регулиране на дейностите, свързани с нефт и продукти от нефтен произход. Предмет на законодателна уредба са условията и редът за регистрация, както и контролът върху лицата, осъществяващи икономически дейности в тази област.

Разпоредбите на чл. 8 ЗАРИДСНПП уреждат специалните условия за регистрация на икономическите оператори, извършващи дейности, свързани с нефтопродукти. Съгласно чл. 7, ал. 1, т. 1 ЗАРИДСНПП регистрирани за извършване на дейност по този закон могат да бъдат само търговци, регистрирани по Търговския закон, по Закона за кооперациите или по законодателството на друга държава – членка на Европейския съюз, или държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или да е земеделски стопанин, регистриран по Закона за подпомагане на земеделските производители, който извършва дейност по чл. 2, ал. 1, т. 7. Законът предвижда икономическите дейности на територията на страната, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, да се извършват единствено от търговци по смисъла на Търговския закон, а за земеделските стопани, опериращи по друг ред, е предвидено специално изключение, свързано с техния статут и дейност.

Разпоредбите на чл. 9 – 15 ЗАРИДСНПП, които се намират в раздел III на закона, озаглавен "Обезпечения", уреждат предоставянето на обезпечение при подаване на заявление за регистрация, което служи за изпълнението на непогасени изискуеми задължения, възникнали по този закон, Закона за запасите от нефт и нефтопродукти, Закона за чистотата на атмосферния въздух, Закона за акцизите и данъчните складове и Закона за данък върху добавената стойност. Целта на предоставянето обезпечение е да осигури изпълнение на задълженията на лицата – икономически оператори, извършващи дейности по този закон, които те имат съгласно нормативните актове, както и на публичните държавни вземания, възникнали на тяхна основа.

Разпоредбата на чл. 17, ал. 1 ЗАРИДСНПП урежда реквизитите на заявлението в производството по регистрация на лицата, осъществяващи икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход. Разпоредбата на чл. 22, ал. 2 ЗАРИДСНПП регламентира данните, които подлежат на задължително вписване в публичния регистър към Министерството на икономиката. Разпоредбата на чл. 30 ЗАРИДСНПП урежда административнонаказателната отговорност на лицата, осъществяващи икономически дейности по смисъла на този закон при представяне на документ с невярна, неточна или непълна информация и т.н.

Актовете за установяване на административните нарушения по чл. 30 се съставят от оправомощените от министъра на икономиката длъжностни лица, а наказателните постановления се издават от ръководителя на ведомството или от оправомощено от него длъжностно лице, чийто служител е съставил акта за установяване на административното нарушение.

Освен горното по отношение на § 1, т. 8 от допълнителната разпоредба на ЗАРИДСНПП е налице и друго основание за недопустимост на производството. С тази разпоредба се дава определение на понятието "Представителна браншова организация". Сами по себе си определителните норми не създават правоотношения, които да имат за последица засягането на права и свободи на гражданите. Още повече, че нормата се отнася не до гражданите, а до "икономически оператори".

Видно от гореизложеното, предмет на оспорената законова уредба са правоотношения, които възникват между лицата, осъществяващи икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, и държавните органи, по-специално – министъра на икономиката, в производството по регистрация и във връзка с контрола от страна на държавата върху тяхната дейност.

Следователно така оспорените разпоредби се отнасят не до гражданина, а до друга категория правен субект – търговец/земяделски стопанин, чиято дейност и свързаните с нея правоотношения с държавните органи не могат да бъдат предмет на непосредствена защита по реда на чл. 150, ал. 3 от Конституцията. На омбудсмана не е предоставено правомощие да оспорва закони по съображения, че те засягат стопанската дейност на определени търговски дружества, каквото засягане директно се поддържа в настоящото искане. Според разбирането на Конституционния съд, изразено в Определение № 2 от 12.04.2016 г. по к.д. № 12 от 2015 г., "...когато гражданинът участва като правен субект в друго качество в стопанско-производствена, финансова или икономическа дейност и в резултат на противоконституционност на закон или отделна негова разпоредба последва нарушаване на негови права и свободи, омбудсманът в тези случаи следва да използва другите средства за защита, предвидени в ЗО, включително и сезиране на субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията". Въведеният регистрационен режим не нарушава или ограничава правата и свободите на гражданите, а регламентира законовите предпоставки за контролиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, с цел постигане на сигурност и предвидимост в търговията и повишаване на енергийната сигурност на страната. Въведените от законодателя нормативни изисквания по отношение осъществяването на стопанска дейност по никакъв начин не са обвързани с конституционната защита на правата на потребителите. Предназначението на оспорения режим е да създаде условия за такъв контрол, при който лицата, осъществяващи

икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, да бъдат поставени при еднакви правни условия по отношение на държавните органи. Изискванията за еднакви правни условия за стопанска дейност по смисъла на чл. 19, ал. 2 от Конституцията не са относими директно към защитата на правата на потребителя, макар ефективността на тази защита да е обусловена от дейността на производството на стоки и услуги. Принципът за еднакви правни условия за стопанска дейност не се отнася до отношенията между производител и потребител. Той има предвид пазарната свобода на стопанските субекти, макар че тя способства чрез създадените от нея условия за конкуренция и към подобряване качеството на потреблението. Това са обаче защитните икономически механизми на свободния пазар, които трябва да се различават от правните средства за защита на потребителя, които включват стандарти за качество на потребяваната стока или услуга и правен механизъм за обезпечаване на тази защита.

С оглед на гореизложеното Конституционният съд приема, че оспореният законов режим не засяга пряко конституционно закрепените права на гражданите, а се отнася до интересите на лицата, осъществяващи икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, и регулира дейността им. Изнесените в искането данни не променят извода на съда, че не се касае до нарушаване или ограничаване на правата и свободите на гражданите в Република България. За да бъде установена противоконституционност на закон по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, е необходимо твърдяното противоречие да е пряко и непосредствено (Решение № 4 от 15.03.2007 г. по к.д. № 10/2006 г.). Самият вносител не твърди пряко и непосредствено нарушаване на правата и свободите на гражданите. Омбудсманът обосновава своето искане с доводи, които се отнасят до интересите на търговците, и опосредява твърдението за нарушени права на гражданите през разбирането, че нарушаването на принципа за свободната стопанска инициатива и въвеждането на "специални и крайно рестриктивни нормативни изисквания по отношение търговията с нефт и продукти от нефтен произход" ограничава, а не защитава интереса на потребителите. В искането се посочва, че "...с поставянето на трудно изпълними и несъразмерно високи във финансово изражение прагове и изисквания под формата на рестрикции при административното регулиране на дейностите, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, законодателят на практика ограничава кръга от икономически субекти, които могат да извършват тези дейности и по такъв начин "естествено" се създават условия за ограничаване на конкуренцията и за монополизъм", което според омбудсмана засяга правата на гражданите в качеството им на потребители. В същото време вносителят не посочва кои права на потребителите се нарушават, а подробно описва затрудненията, които ще възникнат за икономическите субекти от въведената държавна

регулация. Изложеното показва, че не е налице пряка и непосредствена връзка между нарушаването на права и свободи на гражданите и твърдяното противоречие на атакуваните текстове от ЗАРИДСНПП с Основния закон.

Следва да се посочи, че принципът за свободната стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 от Конституцията, на който се основава икономиката в Република България, не следва да се разбира буквално като абсолютна, несъгласувана и безконтролна свобода на икономическо поведение на всички стопански субекти. Подобно разбиране би довело до хаос, доколкото липсата на държавно регулиране на стопанските дейности по законодателен ред представлява обективна предпоставка за това (Решение № 7 от 20.05.2003 г. по к.д. № 4/2003 г.). Поначало държавната регулация в тази област е не само оправдана, но и предвид особеностите на обществените отношения тя е и необходима. Законът за административното регулиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, е първият по същността си закон, регламентиращ дейността, свързана с производството и търговията с петролни и газови продукти в Република България след 1989 г. Видно от мотивите на законопроекта, основна цел на закона е да се идентифицират икономическите оператори, извършващи дейности, свързани с нефтопродукти, да се намали сивият сектор в основен бранш на българската икономика, да се повиши събираемостта на митнически и данъчни задължения от тези дейности, както и да се осигури лоялна конкуренция на пазара на горива в страната. Следователно въвеждането на регулаторен режим в тази сфера на обществени отношения не може да се разглежда като посегателство върху правата и свободите на гражданите.

Конституционният съд в своята практика отстоява разбирането, че когато оспорените разпоредби не нарушават права и свободи на граждани, а имат за предмет отношения между предприятия и търговци, омбудсманът излиза извън обхвата на предоставената му от чл. 150, ал. 3 от Основния закон инициатива (Определение № 2 от 12.04.2016 г. по к.д. № 12/2015 г.; Решение № 11 от 18.12.2007 г. по к.д. № 6/2007 г.). Ако съдът допусне едно разширително тълкуване на правомощието на омбудсмана, това ще доведе до включването му в категорията на субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, а това е недопустимо предвид разпоредбата на чл. 150, ал. 3, която изрично въвежда ограничения по отношение на възможностите му да инициира пряко производство пред Конституционния съд.

По изложените съображения съдът намира, че искането като недопустимо следва да бъде отклонено и производството по делото прекратено, като искането заедно с препис от настоящото определение следва да се върне на вносителю му.

На основание горното и чл. 19 ЗКС във връзка с чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд съдът

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 8, ал. 1 – 6, чл. 9 – 15, чл. 17, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал. 2, т. 12 и чл. 30 от Закона за административното регулиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход (обн., ДВ, бр. 62 от 27.07.2018 г.; посл. изм. и доп., бр. 13 от 12.02.2019 г.), както и на § 1, т. 8 от допълнителната разпоредба на същия закон.

Прекратява производството по делото.

Връща искането заедно с препис от определението на омбудсмана на Република България.

Особено мнение на съдиите Паулина Панова и Борис Велчев

Считаме, че определението за отклоняване на искането на омбудсмана на Република България и прекратяване на делото е произнесено необосновано рано в протичащия конституционен процес. Според нас искането трябваше да бъде допуснато и обсъдено след анализ на становищата на конституираните институции и поканени организации и правните мнения на специалисти от науката и практиката. Едва след това съдът би могъл обосновано да се произнесе по неговата допустимост.

С определение от 21 февруари 2019 г. по к.д. № 1 от 2019 г. съдът е отклонил като недопустимо искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на законови разпоредби и е прекратил делото, защото е направил извода, че оспорените законови текстове засягат не права на граждани, за което омбудсманът е компетентен да сезира съда, а интереси на търговци и земеделски стопани.

Безспорно е, че правомощията на омбудсмана да сезира Конституционния съд, така както са уредени в чл. 150, ал. 3 от Конституцията, са значително стеснени в сравнение с тези на субектите на инициатива по чл. 150, ал. 1 от Конституцията. За разлика от последните той може да сезира Конституционния съд само когато претендира противоконституционност по отношение на закон и само при твърдение за нарушени права и свободи на гражданите. В този смисъл считаме, че обхватът на правата, за които омбудсманът като застъпник за правата и свободите на гражданите е компетентен да инициира производство пред съда, трябва да се извежда директно от съдържанието на конституционната норма, като стеснителното тълкуване на същата е не по-малко недопустимо от разширително тълкуване на правомощието на омбудсмана да сезира Конституционния съд.

Не можем изцяло да споделим позицията на мнозинството съдии, възприета в мотивите, а именно, че механизмът на конституционна защита чрез омбудсмана е приложим само тогава, когато се касае за всеобщи и присъщи на всички граждани права, и то единствено при пряка и непосредствена връзка между нарушаването на права и свободи на гражданите и твърдяното противоречие на закона с Конституцията. В настоящото определение позоваването на Определение № 2 от 2016 г. по к.д. № 12 от 2015 г. според нас е извадено от контекста на оригиналния текст. Въпросната позиция на съда, изразена в мотивите на едно конкретно определение и по едно конкретно искане, необосновано се прилага към всички искания на омбудсмана, въпреки че няма характер на тълкувателен акт. Но дори и в него е предвидено, че "в областта на икономическите и социалните права искането на омбудсмана за установяването на противоконституционност на закон може да бъде прието само в случаите, когато законът съществено ограничава или отнема конституционно защитени социални и икономически права и свободи и това ограничаване или отнемане не се основава на защитата на други, по-висши конституционни ценности". Подобна преценка по настоящото дело не е направена. Тя може да бъде направена, ако делото бъде допуснато за разглеждане по същество и бъде междувременно обсъдено. По такъв начин постъпи съдът по к.д. № 11 от 2017 г., образувано по искане на Висшия адвокатски съвет, който има аналогични права на омбудсмана да сезира Конституционния съд (чл. 150, ал. 4 от Конституцията).

Конституцията не поставя никакви ограничения по отношение на вида и обхвата на правата и свободите на гражданите, които омбудсманът е овластен да защитава по силата на чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Освен това мислим, че и косвеното засягане на права и свободи също е засягане на права и свободи. Ако досегашната ни практика е била необосновано консервативна, по-добре е да я преоценим, а не да я задълбочаваме.

С оглед на гореизложеното намираме, че искането трябваше да бъде допуснато и впоследствие обсъдено от Конституционния съд. Основателността на мотивите на омбудсмана може да бъде преценена единствено, ако делото се обсъди след получаване на становищата на конституираните институции, поканените организации и специалистите от науката и практиката. Ако след обсъждането се прецени, че искането излиза извън обхвата на правомощията на омбудсмана, съдът винаги може да го отклони като недопустимо (чл. 25, ал. 2 ПОДКС).

В заключение, изцяло се съгласяваме с тезата, че е неприемливо разширителното тълкуване на правомощията на омбудсмана по чл. 150, ал. 3 от Конституцията, което би довело до приравняването им с тези на субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията. На същото основание не намираме аргументи да подкрепим възприетата от мнозинството съдии позиция за тяхното стесняване, до каквото се достига с приемането на

настоящото определение. Налагането на подобна практика би създавало сериозни пречки пред омбудсмана ефективно да осъществява конституционните си правомощия в качеството му на застъпник за правата и свободите на гражданите.

По изложените съображения останахме на особено мнение.

Особено мнение на съдия Мариана Карагьозова-Финкова

Не споделям приетото от мнозинството конституционни съдии определение за недопускане за обсъждане и разглеждане по същество на к.д. № 1 от 2019 г. по следните съображения:

Макар и да е широко възприет в демократичните държави едва през втората половина на 20 в., омбудсманът представлява днес важна институционална възможност за принос към демократичното управление. В съвременния свят предвид предизвикателствата пред демокрациите ролята на омбудсманите нараства благодарение на концепцията за защита на правата, както и на новите отговорности, които им се възлагат. Ето защо е важно в един все по-глобализиращ се свят както в международен план, така и на национално ниво да има ясна позиция за ролята на омбудсмана и укрепването на институцията.

С изменението на Конституцията през 2006 г. конституционният законодател закрепва институцията омбудсман в националния конституционен ред (чл. 91а от Основния закон) и възлага на същата правомощие да сезира пряко Конституционния съд за установяване противоконституционност на закон, с който се нарушават правата и свободите на гражданите (чл. 150, ал. 3 от Основния закон), имащи конституционен ранг. Става дума за основните права и свободи на гражданите, което разбиране се поддържа и в практиката на Конституционния съд (Определение № 8 от 2.12.2010 г. по к.д. № 14/2010 г.). Като му възлага посоченото в чл. 150, ал. 3 правомощие, Основният закон утвърждава виждането за значим мандат на омбудсмана – като един от гарантите за неговото върховенство. В този случай омбудсманът реагира не във връзка с нарушаване на индивидуални права, а във връзка с един общ модел на действие (независимо от конкретен повод), който счита, че застрашава конституционно установените права и свободи на гражданите. Макар и лимитирано изрично от конституционния законодател, в сравнение с общата компетентност за сезиране на конституционната юрисдикция на субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията това правомощие има съществен потенциал. Омбудсманът в този случай действа в общ интерес чрез искане до Конституционния съд да отсъди абстрактно по въпроса за конституционността на закон, който поражда проблема за засягане на основни права и свободи на гражданите.

Няма съмнение, че с вписването на омбудсмана в една разгърната рамка на системата за контрол за конституционност се увеличава неговият обхват и се развива пространството за конституционен диалог. Без да замества отсъстващата конституционна жалба, обсъжданото правомощие на омбудсмана допълва механизма за гарантиране върховенството на Конституцията.

Изграждането на широк институционален капацитет на омбудсмана в конституционната правова държава, каквато установява българският Основен закон, несъмнено следва да бъде съпътствано от адекватно засилване на неговите отговорности при упражняване на възложените му правомощия. Правомощието по чл. 150, ал. 3 от Конституцията не прави изключение и засилената отговорност намира израз включително и в изискванията към предявяваните пред Конституционния съд искания от омбудсмана. Между тях съществено значение има изискването твърдяното нарушаване на правата и свободите да бъде реално, а не вероятно произтичащо от оспорения да е противоконституционен закон, както и ясно да се визират основни права и свободи на гражданите. По настоящото дело установяването на съответствие на искането на омбудсмана с изискването за реалност на твърдяното нарушаване на основни права и свободи на гражданите предполага навлизане в предмета на искането по същество.

Предвид изложеното по-горе за разгръщането на институционалния капацитет на омбудсмана като защитник на правата и свободите и гарант за върховенството на Конституцията считам, че в подкрепа на този процес, който е в общ интерес, следваше искането да бъде допуснато за разглеждане по същество. Това би позволило също така да се обсъдят становищата на възможно най-широк кръг институции на публичната власт, неправителствени организации и изтъкнати специалисти в материята, предмет на искането. Съгласно разпоредбата на чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд съдът може да се произнася по допустимостта на искането във всяка фаза на конституционното дело.

Особено мнение на съдия Филип Димитров

Считам, че не следва да бъде отклонено като недопустимо искането на омбудсмана за произнасяне по конституционносъобразността на чл. 8, ал. 1 – 6, чл. 9 – 15, чл. 17, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал. 2, т. 12 и чл. 30 от ЗАРИДСНПНП и § 1, т. 8 от допълнителните разпоредби към същия закон.

Друг е въпросът дали това искане е основателно или не и ако не е, по силата на какви аргументи.

Новите ал. 3 и 4 на чл. 150 от Конституцията, които дават право на омбудсмана и на Висшия адвокатски съвет да атакуват пред

Конституционния съд закони, с които се нарушават права и свободи на гражданите, не следва да се тълкуват стеснително. Конституционният текст ограничава правото на омбудсмана (респ. на Висшия адвокатски съвет) да сезира Конституционния съд за противоконституционност на законови разпоредби (а не например на решения на Народното събрание или международни договори) и не прави разграничение между едни или други права (и свободи) на гражданите, нито между различните дейности, които те, гражданите, осъществяват. Схващането, че когато отстояват правата си като стопански субекти, не става дума за права по горните текстове, е несъстоятелно и няма нито законова (конституционна), нито сравнително-правна основа.¹¹

Създаването на цитираните конституционни разпоредби представлява сериозна крачка напред в обсега на конституционното правосъдие в България, като създава вместо често срещаната, но твърде спорна (и доказала се в много отношения като неефективна) индивидуална конституционна жалба, възможност претенциите на гражданите за противоконституционност на законови разпоредби да могат да достигнат до Конституционния съд, но през филтъра на компетентни правни субекти, които поради естеството си са обвързани именно с интереса на индивидуалните граждани, а не на държавните институции.

Тези разпоредби се отнасят до въпроси, свързани с правата и свободите на гражданите, но става дума за всякакви права и свободи. И в немалък брой случаи самото установяване на тази свързаност е възможно едва при разглеждането на делото по същество.

С оглед на горното считам, че искането на омбудсмана не следва да бъде отклонено като недопустимо.

Особено мнение на съдия Атанас Семов

Споделям редица от изложените в определението съображения. Имам особено виждане относно диспозитива и някои от основанията му. Подкрепям съображенията, изложени в особените мнения на съдиите Борис Велчев и Паулина Панова и на съдията Филип Димитров, и като не смятам за необходимо да ги повтарям, споделям някои допълнителни.

Смятам, че е необходимо към конституционната роля на омбудсмана да се подхожда с особена чувствителност. Най-вече предвид някои специфики на българския политически и в частност законодателен процес, понякога белязани от съществени слабости. Оправомощаването на омбудсмана с конституционно закрепено право да сезира КС – макар в

¹¹ Показателно е, че и Венецианската комисия в препоръките си досежно института на омбудсмана (ор. 897/2018 по CDL(2017)025 от 21.06.2018 г.) и в частност по правото да иска произнасяне за противоконституционност не прави такова разграничение на видове права.

изрично предвидени в Конституцията граници – има съществено значение именно в посока на прочита на конституционната роля на омбудсмана като ефикасен защитник, ако не и гарант за основните права и свободи на гражданите.

И макар релевантната конституционна разпоредба да носи разбирането за материално ограничена инициатива (за сезиране на КС само относно нарушени права и свободи на гражданите), то тя, струва ми се, позволява (и дори изисква) по-скоро широк, отколкото ограничителен прочит в духа именно на едно по-широко и съответстващо на конституционните ценности и националните реалности разбиране за ролята на тази специфична, но много важна за правовата държава институция.

Едно ограничително разбиране на възможността на омбудсмана да сезира КС, изразено в ограничителен прочит на допустимостта на неговите искания, носи риск изначално да се ограничи в значителна степен възможността на омбудсмана да упражнява това свое правомощие – и по този начин възможността му да изпълнява своята мисия.

Разбира се, възможно е омбудсманът да отправя до КС искания, които не могат да бъдат уважени. Но преценката за това би трябвало да е по-скоро преценка по същество, която би била изначално препятствана при ограничително тълкуване на допустимостта им.

Боя се, че с едно изрично прогласено разбиране за ограничена допустимост на исканията на омбудсмана до КС е възможно да се постигне съществено ограничаване на възможността в бъдеще омбудсманът да изпълнява правомощието си за сезиране на КС – възможност, особено чувствителна (важна) в случаите, когато другите оправомощени да сезират КС субекти по определени съображения не упражнят своето аналогично право.

Струва ми се дори, че институционната (и конституционна) независимост на омбудсмана е допълнителна предпоставка той да може активно да търси защита на конституционните права и свободи на гражданите (вкл. като сезира КС), което включва и риска понякога инициативата на омбудсмана да е прибързана, респ. искането му неоснователно. Подобен риск обаче естествено носи правомощието да сезира КС и на всеки друг оправомощен за това субект (напр. 1/5 от народните представители), спрямо когото обаче КС не би могъл да приложи ограничителен прочит на допустимостта. Обратно, ограничителният прочит на допустимостта на исканията на омбудсмана би довел до аналогичен прочит и по отношение на допустимостта на исканията на Висшия адвокатски съвет, което също смятам за неправилно.

Мисля също, че трябва да се отчита, че ако омбудсманът по конституционна роля е защитник на гражданите, то именно правомощието му да сезира КС превръща фигурата му в своеобразна компенсация за отсъствието на индивидуална конституционна жалба. Гражданите могат да

се обърнат към омбудсмана за всеки случай на нарушаване на Конституцията (по отношение на основните права и свободи) и изпълнявайки роля и на познатия в редица правни системи "филтър", омбудсманът може да прецени кои от тези сигнали смята за основателни и съответно да ги отнесе до КС (макар и като свои) и кои не. Ограничавайки съществено допустимостта на неговите искания, КС, струва ми се, би ограничил възможността гражданите – чрез техния обществен защитник – да потърсят и евентуално получат защита от КС на нарушени със закон техни основни конституционни права и свободи.

Обратното навярно би било и лош сигнал за разбирането на КС за обхвата или значението на правата и свободите на гражданите, които трябва да гарантира.

Редом с това допускането за разглеждане по същество на едно искане на омбудсмана позволява Конституционният съд да се запознае с редица виждания (на заинтересувани институции или организации и изтъкнати специалисти), на основата на които да мотивира преценката си по допустимостта, по която може да се произнесе във всеки момент, а и да доизгради концепцията за годин предмет на сезиране от омбудсмана.

В конкретния случай ми се струва например, че един ограничителен прочит относно засягането/нарушаването на основните права на гражданите чрез разпоредби, отнасящи се наглед (формално) само до "икономически оператори" (които според определението по допустимостта "не създават правоотношения, които да имат за последица засягането на права и свободи на гражданите"), може утре да доведе съда до подобно разбиране относно законови разпоредби, отнасящи се напр. до поликлиники, болници или аптеки (особено частни), хранителни магазини, училища и т.н. Разбира се, този въпрос (относно допустимостта) остава отделен от въпроса дали релевираните законови разпоредби са противоконституционни.

Свободната стопанска инициатива – както и по-тясно самата стопанска дейност – в съвременното европейско пазарно общество е съществен, ако не и един от централните елементи от каталога на основните права на човека. Така го четат и ЕСПЧ, и Съдът на ЕС.

Отделно от това – а навярно и поради същото съществено пазарно измерение на съвременния живот на гражданите – сред основните права, защитени както на национално, така и на съюзно конституционно равнище, естествено/неизбежно попадат правата на потребителите. Разбира се, поне в тяхното същностно (конституционно) измерение, включващо напр. и съществените аспекти на свободната конкуренция.

Разбира се, налагането на правила относно определена стопанска дейност има за пряк предмет на регулация самата стопанска дейност, т.е. дейността на икономическите оператори. Тази дейност обаче не е нито изолирана, нито самоцелна – тя е предназначена и има за резултат предоставянето на определен икономически резултат именно на гражданите

в качеството им напр. на потребители – стоки, услуги и т.н., но и предоставяне на някои косвени резултати, напр. засягане на околната среда, които обаче отново имат отношение към основни права на гражданите. Поради това е напълно възможно създаването на правна уредба на дадена стопанска дейност да има съществени, макар и косвени, последици за гражданите. Това могат да са както последици, свързани със здравето (напр. чрез околната среда), с достъпа до стоки/услуги (напр. отстояния от обекти или населени места), така и с качеството или цената на стоката/услугата – всички те в крайна сметка със съществено, било пряко или непряко, отношение към (засягане на) конституционно защитени основни права и свободи (напр. правото на равно третиране).

От друга страна, стопанският оператор – бил той юридическо или физическо лице, земеделски производител или търговец и т.н. – също е носител на общо основание на конституционно защитените права и свободи. Несъмнено сред тях: правото на равно третиране. Разбира се, законодателят може да въвежда категоризации на стопанските субекти, напр. според обема на дейността им – но дали по този начин ще бъде нарушено тяхно основно право, ми се струва въпрос на преценка по същество. Преценката по допустимост е по-обща и не следва да препятства възможността за подобна преценка по същество, ако все пак може – както смятам в случая – да се установи възможно въздействие върху (засягане на) основно конституционно право на гражданите.

Не споделям също и произтичащото от определението разбиране, че допустимо е само искане, защитаващо основно право, което е "пряко засегнато", при което извън обхвата на контрола на КС ще бъде оставено всяко "косвено" засягане, било то и съществено... Понякога косвените последици на една правна мярка могат да са дори по-съществени от преките (целените). В този смисъл е позната напр. фигурата на "мерки с равностоен ефект", който не е "целен".

Не ми се струва уместно "основната цел на закона" да бъде единствено релевантна. Освен "основна" всеки закон може да преследва/постига и друга цел. И може да постига и "други" резултати, дори такива, които (непредвидено?) излизат от обхвата на заложената "цел".

Понякога противоконституционността на една законова разпоредба може да се изразява единствено в нейната непропорционалност (при напълно конституционно съобразна цел), което би могло да бъде преценено единствено при разглеждане по същество.

Разбира се, дали е налице противоконституционност на релевираните разпоредби, остава съвсем отделен въпрос. И по него вече може уместно да се провери дали евентуално засягане е "пряко и непосредствено", или не (респ. дали има "нарушаване" на основно право или свобода, респ. противоречие с конституционна норма) – но наличието на "засягане",

предполагащо възможно "нарушение", да не се поставя под съмнение, респ. да не се поставя под съмнение допустимостта на искането.

Мисля, че проверката за наличие на "пряка и непосредствена връзка между нарушаването на права и свободи на гражданите и твърдяното противоречие на атакуваните текстове" следва да се смята за проверка по същество, а не по допустимостта, за която смятам за достатъчно наличието на "връзка", "засягане", независимо дали е "пряка/о" или не – именно за да е възможно да се провери дали е налице "нарушение".

В крайна сметка една преценка за наличие на "пряко засягане" на основни права би могла да обрече всяко произнасяне по допустимостта на искане на омбудсмана на преценка по същество.

Накрая, струва ми се, и че едно тълкуване на понятието за "права и свободи на гражданите" в определение по допустимост може да има измерения и последици, присъщи на решение по същество, при това особено съществени – и далеч извън конкретния въпрос за обхвата/предмета на правомощието на омбудсмана.

Известно е, че понякога едно произнасяне на КС по същество, макар отхвърлящо искане за установяване на противоконституционност, може да донесе съществена полза за правилното тълкуване на релевантната конституционна разпоредба – или на релевираната законова. Впрочем тази възможност е още по-голяма по отношение на произнасянето му по съответствието с международните договори на България, макар по отношение на правомощието на омбудсмана този аспект да е неотносим.

Поради това си позволявам да споделя разбиране за необходимост, когато не са налице съществени основания/аргументи за обявяване на недопустимост на едно искане на омбудсмана, Конституционният съд да допуска искането, като по този начин си осигури възможност в произнасянето си по същество да изпълни по ясен и полезен за утвърждаването на правовата държава начин своя дълг за гарантиране на върховенството на Конституцията, в частност защита на правата и свободите на гражданите, напълно запазвайки си възможността по всяко време в хода на разглеждане на делото да се произнесе по допустимостта.

Въз основа на изложеното оставам на особено мнение, че искането на омбудсмана по конституционно дело № 1/2019 г. следваше да бъде допуснато за разглеждане по същество.

Определение № 2 от 9 май 2019 г. по к. д. № 11/2018 г.¹²

Делото е образувано по искане на Общото събрание на съдиите от Търговска колегия на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на § 8 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност (ДВ, бр. 22 от 13 март 2018 г.) в частта: "Чл. 59, ал. 5 и 6 се прилагат от 20 юни 2014 г."

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Марияна Карагьозова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколита Полина Пешева разгледа в закрито заседание на 9 май 2019 г. конституционно дело № 11/2018 г., докладвано от съдията Надежда Желепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 29 май 2018 г. по искане на Общото събрание на съдиите от Търговска колегия (ТК) на Върховния касационен съд (ВКС) за установяване на противоконституционност на § 8 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност (ПЗРЗИДЗБН) (ДВ, бр. 22 от 13 март 2018 г.) в частта: "Чл. 59, ал. 5 и 6 се прилагат от 20 юни 2014 г.", като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 17, ал. 1 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията на Република България.

В искането се сочи, че с приемането на атакуваната част на § 8 ПЗРЗИДЗБН (ДВ, бр. 22 от 13 март 2018 г.) са преуредени приключени към момента на приемане на закона правоотношения, което е в противоречие с принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, тъй като според вносителя нарушава правната сигурност, погасява придобити права и руши доверието в правната система. Твърди се също така, че това изменение на закона не е обусловено от значим обществен интерес, а обслужва интересите на ограничен кръг субекти чрез игнориране интересите на друг кръг правни субекти, осъществили разпореждане със свое вземане, чрез прихващането му с насрещно вземане на банката.

В искането си Общото събрание на съдиите от ТК на ВКС излага аргументи и за противоречие на оспорената част на § 8 ПЗРЗИДЗБН с чл. 121, ал. 1 във връзка с чл. 6, ал. 2, предложение първо от Конституцията. Преуреждането на завареното материално правоотношение влошава

¹² Обн., ДВ, бр. 39 от 14.05.2019 г.

правното положение на едната от страните по него и създава права за другата, което е в противоречие с конституционния принцип за равенството на страните в съдебния процес.

Поддържа се в искането, че с разпоредбата на § 8 ПЗРЗИДЗБН се накърняват имуществени права на едната страна по материалното правоотношение, тъй като за тази страна – за разлика от насрещната, се преклудира възможността за реализация на вземането не само в производството по несъстоятелност, но и по друг ред, което представлява противоречие с чл. 17, ал. 1 КРБ.

С определение на Конституционния съд от 3 юли 2018 г. искането на Общото събрание на съдиите от ТК на ВКС е допуснато за разглеждане по същество. Като заинтересувани институции са конституирани Народното събрание, президентът на Република България, Министерският съвет, министърът на финансите, министърът на правосъдието, Комисията за финансов надзор, омбудсманът, Върховният административен съд, Българската народна банка, Фондът за гарантиране на влоговете в банките и Висшият адвокатски съвет.

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност, приет от 44-то Народно събрание на 5 април 2019 г. (ДВ, бр. 33 от 19 април 2019 г.), разпоредбата на § 8 ПЗРЗИДЗБН (ДВ, бр. 22 от 13 март 2018 г.), чието обявяване за противоконституционна се иска, е изменена, като в края ѝ е добавено: "като кредиторите се вписват служебно в списъка по чл. 64, ал. 1".

Конституционният съд намира, че промяната на § 8 ПЗРЗИДЗБН (ДВ, бр. 22 от 13 март 2018 г.) изисква производството по к.д. № 11/2018 г. да бъде прекратено. Съдът е бил сезиран с разпоредба, която вече не съществува. Разглеждането на така изменената разпоредба означава съдът да се самосезира, което е недопустимо.

С оглед горното и в съответствие с разпоредбите на чл. 19 от Закона за Конституционен съд и чл. 25, ал. 2 и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд искането на Общото събрание на съдиите от ТК на ВКС следва да бъде отклонено, а производството по делото прекратено.

По изложените съображения Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Общото събрание на съдиите от Търговска колегия на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на § 8 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност (обн., ДВ, бр. 22 от 13 март 2018 г.; посл. изм., бр. 33 от 19 април 2019 г.) в частта: "Чл. 59, ал. 5 и 6 се прилагат от 20 юни 2014 г."

Прекратява производството по конституционно дело № 11 от 2018 г.
Връща искането на вносителя.