

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 289

Дата 18.09.18г.



Република България
Администрация на Президента

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ АДМИНИСТРАЦИЯ НА ПРЕЗИДЕНТА
Изх. № 01-03-340 СОФИЯ 18.09.2018г.

Образователен и.р. д.р. 12/18г.
Съгласно с декларацията
от 18.09.18г.

ДО
ПРОФ. Д.Ю.Н. БОРИС ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам Искане от президента на Републиката г-н Румен Радев за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (Обн. ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.).

ПРИЛОЖЕНИЕ: съгласно текста.

С уважение,

Димитър Стоянов

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА
ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКАТА



Република България
Президент

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
- РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

от

РУМЕН РАДЕВ,
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс

(Обн. ДВ, бр. 77 от 2018 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас, с искане да обявите за противоконституционни разпоредбите на § 28 в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и“, § 29, т. 1, § 55 относно чл. 217, ал. 2, изр. трето, четвърто и пето и ал. 4, § 57, § 61, § 67, § 79, т. 3, § 109, т. 2 и 3, § 111, § 114, т. 1 и 3, § 124, т. 2, § 125, т. 3, § 130 и § 133, т.1 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ЗИД АПК), обнародван ДВ, бр. 77 от 2018 г., поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и ал.2, чл. 6, ал. 2, изр. 1, чл.14, чл. 15, чл. 21, чл. 41, ал. 1, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и 3, чл. 55, чл. 56, чл. 60, ал. 1, чл. 84, т. 1, чл. 117, ал.1, чл. 121, ал. 3, чл. 122, ал.1, чл. 125, ал. 2 и чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, както и за несъответстващи на чл. 8 и чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 14, параграф 1 и чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права, чл. 6, параграф 1 и чл. 10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и на чл. 9, т. 4 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

Съгласно § 156 ЗИД АПК посочените разпоредби, с изключение на § 79, т. 3, ще влязат в сила от 1 януари 2019 г. и все още не произвеждат правни последици. Като имам предвид Решение № 6 от 2008 г. по к. д. № 5 от 2008 г, съгласно което закон за изменение и допълнение на действащ закон може да бъде предмет на самостоятелно разглеждане

относно неговата конституционност единствено от момента на обнародването до влизането му в сила, отправям искане до съда за самостоятелно разглеждане конституционността на посочените по-горе разпоредби от ЗИД АПК.

1. Правила за подсъдността

Подсъдността е правото и задължението на конкретния съд да разгледа едно подведомствено на съдилищата дело и да разреши един подведомствен на съдилищата правен спор. В чл. 120, ал.1 от Конституцията и чл. 128 от АПК се предвижда компетентността на съдилищата да осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи, както и да решават спорове за обезщетения, породени от тези актове и действия, т.е. определя се подведомствеността на тези спорове на съдилищата. Ето защо правилата на подсъдността следва ясно да идентифицират на кои съдилища конкретно принадлежи правораздавателната власт. Административното правосъдие се осъществява от Върховния административен съд (ВАС) и от административните съдилища и разпределението на делата между тези съдилища става именно чрез правилата за родовата и местната подсъдност.

Отчитайки важността на правото на съдебна защита, Конституционният съд в своето Решение № 6 от 2008 г. по к. д. № 5 от 2008 г. подчертава, че „Пътят към съда трябва винаги да е отворен - това положение е основно право и "завършващата тухла" в сградата на правовата държава.“ Ето защо правилата за подсъдността, които очертават този път, трябва да са пределно ясни, за да знаят жалбоподателите към кой съд да се обърнат и за да се избегнат спорове за подсъдност между съдилищата, което забавя решаването на делата. Освен това, подсъдността не трябва да обременява жалбоподателите с допълнителни разходи, които да оскъпяват съдебната защита.

1.1. Родова подсъдност

При уредбата на родовата подсъдност в чл. 132 АПК е възприет подходът, че основният първоинстанционен съд е административният съд. Затова той разглежда всички административни дела, с изключение на посочените в ал. 2 на чл. 132 АПК, за които ВАС е първа инстанция. Съобразно основната цел на подсъдността, изброяването в т. 1-7 на действащия чл. 132, ал. 2 АПК, е направено по начин, който максимално да конкретизира оспорваните пред ВАС като първа инстанция актове, като са използвани критериите „вид на акта“ и „авторство“. Тази конкретност е в хармония и с това, че бидейки отклонение от общото правило на ал. 1 в чл. 132 АПК, съдържанието на ал. 2 не трябва да дава възможност за различни тълкувания на това изключение. Още повече, че изключението ВАС да действа като първа инстанция има конституционни измерения с оглед разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията.

С § 28 ЗИД АПК в чл. 132, ал. 2, т. 2 по отношение на оспорванията на актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите е добавено „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и когато тези органи са делегирали правомощията си на съответните длъжностни лица, издадените от тях административни актове се оспорват пред съответния административен съд“. От това допълнение не стават ясни правилата за родовата подсъдност поради няколко причини.

Изразът „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление“ не идентифицира ясно с оглед целите на подсъдността актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, които ВАС разглежда като първа инстанция. Това ще затрудни жалбоподателите да се ориентират в кратките срокове по

АПК кой е съдът, компетентен по техния спор, още повече, че пред първата инстанция не е задължително участието на адвокат. По този начин се затруднява правото на съдебна защита, което представлява нарушение на чл. 56 от Конституцията. Посоченият по-горе израз е заимстван буквално от диспозитива на Решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13 от 2017 г., с което е дадено задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2; предложение първо от Конституцията. В редица свои решения Конституционният съд е разглеждал същината и функциите на задължителното тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Неотклонно е застъпвано разбирането, че това тълкуване е абстрактно и „има за задача единствено да разкрие точния смисъл на съответната разпоредба, формулирана по необходимост твърде абстрактно в основния закон, да уточни смисловите акценти в нея“ (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г., Решение № 6 от 2017 г. по к. д. № 15 от 2016 г.). Затова и 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 (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.). С оглед гореизложеното, изразът „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление“, *употребен в § 28 ЗИД АПК*, не съответства на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 84, т. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

От граматическото и езиково тълкуване на променения чл. 132, ал. 1, т. 2 следва, че административните съдилища са компетентни да разглеждат като първа инстанция жалби срещу актове на висшите органи на изпълнителната власт в три хипотези: 1) когато издадените актове не са при упражняване на конституционни правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; 2) в случаите, предвидени в закон и 3) при делегиране. Следователно 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. Както Конституционният съд посочва в Решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13 от 2017 г. „правилото по чл. 125, ал. 2, предложение първо е закрепено на конституционно ниво, за да се гарантира неговата неизменност и да се осуетят опити на законодателната власт да изключи от подсъдността на Върховния административен съд някои или всички актове на Министерския съвет и на министрите по съображения от законодателна целесъобразност, каквато поначало е изключена в разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията, за разлика от предложение второ.“

Конституционният съд многократно е разглеждал изискването за ясно и точно определяне на функциите на държавните органи като проявление на принципа на правовата държава (Решение № 17 от 1997 г. по к. д. № 10 от 1997 г.; Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г., Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16 от 2011 г.). Уредбата на § 28 ЗИД АПК в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и “не дава ясно и точно разпределение на компетентността между административните съдилища и ВАС като първа инстанция, поради което не съответства на чл. 125, ал. 2 и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Яснотата и определеността на правилата за това по кой правов път да се върви в търсене на справедливостта е безусловно изискване в правовата държава, което по принцип предпазва гражданите от силовото властово налагане на застъпвани правни позиции и им указва ясно правовия път. Трудности, които възникват поради разнообразието на „правовите пътеки“ не бива да се стоварват върху гърба на гражданите.

1.2. Местна подсъдност

Местната подсъдност разпределя между еднаквите по степен административни съдилища родово подсъдните им първоинстанционни административни дела. По отношение на местната подсъдност § 29, т. 1 от ЗИД АПК предвижда делата по оспорване на индивидуални административни актове да се разглеждат от административния съд по постоянен адрес или седалището на посочения в акта адресат, съответно адресати. Когато посочените в акта адресати са повече от един и са с различен постоянен адрес или седалище, но в рамките на един съдебен район, делата се разглеждат от административния съд, в района на териториалната структура на администрацията на органа, издал акта. Във всички останали случаи делата се разглеждат от административния съд, в района на който е седалището на органа, издал административния акт.

Правилата за местната подсъдност следва да гарантират както връзката на делото с района на съответния съд, така и подходяща и за двете страни достъпност до този съд. Тези правила са елемент от правото на защита по чл. 56 от Конституцията и трябва да улесняват неговото упражняване.

Приетата уредба не отчита законовата хипотеза, че физическите лица могат да имат настоящ адрес, различен от постоянния, поради което подаването на жалба само по постоянен адрес може да е затруднение за тях. Това ще е затруднение и за ответниците - административните органи, чието седалище е различно от постоянния адрес на жалбоподателя. В тези случаи и двете страни ще бъдат принудени да пътуват до административния съд, в чийто съдебен район е постоянният адрес на жалбоподателя. При едновременно разглеждане на дела в различни административни съдилища държавните органи ще трябва да командирова навсякъде свои процесуални представители, което може да доведе до отлагане на дела в разрез с принципа за бързина и процесуална икономия, прогласен в чл. 11 от АПК. Уредбата ще увеличи разходите на администрациите, които директно или индиректно ще бъдат за сметка на данъкоплатците. Опит за преодоляване на проблемите с новата местна подсъдност е направен в някои от преходните и заключителните разпоредби на приетия изменителен закон. Без ясни критерии в редица преходни и заключителни разпоредби на ЗИД АПК като първа инстанция са посочени конкретни административни съдилища - Административен съд град София и Административен съд София-област. По този начин се избягва, но само за някои органи, породеното от промяната в местната подсъдност неудобство за пътуване до административен съд, отдалечен от седалището на органа, издал оспорвания акт.

Въз основа на изложените съображения считам, че новата местна подсъдност не дава достатъчно гаранции за по-лесен, по-бърз и по-евтин достъп до правосъдие. 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. В случая законодателят не само не е осигурил пълноценното упражняване на правото на защита, но и не е съобразил законовата възможност настоящия адрес да се различава от постоянния. Така направената с § 29, т. 1 ЗИД АПК промяна ще създаде непропорционални затруднения при търсенето на съдебна защита.

Като не регулира адекватно обществените отношения, свързани с местната подсъдност, уредбата се отклонява от принципа на правовата държава и от правото на защита. Поради това § 29, т. 1 ЗИД АПК не съответства на чл. 4, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията.

2. Закрити заседания в касационното производство

С § 55 ЗИД АПК като правило се предвижда разглеждане в закрито заседание - не само при ограничаване на публичността, но и без участието на страните, на делата, подсъдни на тричленен състав на ВАС като касационна инстанция. Тези дела могат да се разглеждат в открито заседание по разпореждане на съдията-докладчик, както и когато страна поиска това най-късно в касационната жалба или в отговора към касационната жалба. При разглеждане на делото в закрито заседание прокурорът дава заключение в двумесечен срок от образуването му или в срок, определен от съда.

Публичността на съдебните заседания е толкова съществен принцип на правораздавателната дейност, че конституционният законодател изрично го е прогласил в чл. 121, ал. 3. Неслучайно проекция на този принцип има във всички процесуални закони (чл. 12 от АПК, чл. 11 от ГПК, чл. 20 от НПК), както и в чл. 5, ал. 2 от Закона за съдебната власт. Принципът за публичност е свързан с изискването дейността на водещия процеса орган да бъде под контрола на гражданите и обществото, което означава едновременно с това постигане на достъпност и прозрачност и че до доказване на противното, информацията за работата на органа е публична. Дори в гражданския процес в касационното производство, където Върховният касационен съд е трета инстанция, чл. 290, ал. 1 от ГПК императивно постановява разглеждането на жалбата в открито заседание.

Правото на всеки човек на публично разглеждане на неговото дело е изрично посочено в чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, в чл. 14, параграф 1 от Международния пакт за граждански и политически права, в чл. 6, параграф 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). Принципът за публичността на съдебните заседания има няколко значения. От една страна, той е гаранция за справедлив процес, в който страните имат право не само лично да участват, но и да са защитени срещу „тайно правораздаване без обществен контрол“ (*Pretto and Others v. Italy; Axen v. Germany*). От друга страна, този принцип е гаранция за реализиране правото на гражданите да получават и разпространяват информация, предвидено в чл. 41, ал. 1 от Конституцията и чл. 10, параграф 1 от КЗПЧОС. От трета страна „Публичният характер на производството пред органите на съдебната власт, посочен в чл. 6, ал. 1 от Конвенцията е също и един от начините, по които може да бъде поддържано доверието в по-горестоящите и по-долустоящите съдилища“ (Фазлийски с/у България). Публичното разглеждане е изрично предвидено и в чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Действително чл. 121, ал. 3 от Конституцията допуска със закон да се предвиждат закрити заседания, но това е изключение от принципа за публичност и трябва да се използва пропорционално, когато е налице необходимост с оглед защита на друга конституционна ценност. В тази насока е изричната разпоредба на чл. 14, параграф 1 от Международния пакт за граждански и политически права, съгласно която „Цялото дело или част от него могат да бъдат разгледани при закрити врата по съображения, засягащи морала, обществения ред или националната сигурност в едно демократично общество, или когато интересът на частния живот на страните изисква това или дотолкова, доколкото съдът сметне това за абсолютно необходимо, когато поради особения характер на делото публичността може да накърни интересите на правосъдието“. В контекста на посоченото право на справедлив съдебен процес по чл. 6, параграф 1 от КЗПЧОС, практиката на Европейския съд по правата на човека признава възможността за ограничаване на публичността на заседанията пред апелативния или касационния съд. Такива ограничения обаче се допускат при обстоятелства от изключителен характер, които се свеждат по същество до характера на въпросите, които имат да решават

компетентните национални съдилища, а не генерално (*Miller v. Sweden; Martinie v. France*).

Възможността за разглеждането на делото от тричленен състав на ВАС в открито заседание в зависимост от преценката на съдията-докладчик или от направено от страните изрично искане превръща публичността от правило в изключение. Това противоречи не само на конституционен принцип, но и на самата същност на административния процес, при който смисълът на административното правосъдие е не само жалбоподателят, а и цялото общество да се ползва от плодовете на съдебния контрол. По тези съображения § 55 ЗИД АПК относно чл. 217, ал. 2, изр. трето, четвърто и пето и ал. 4, не съответства на чл. 121, ал. 3 от Конституцията, както и на чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, на чл. 14, параграф 1 от Международния пакт за граждански и политически права, както и на чл. 6, параграф 1 и чл. 10, параграф 1 от КЗПЧОС.

3. Такси

С § 57 ЗИД АПК се създава чл. 227а в АПК, който урежда таксите в касационното производство. Таксите са два вида – прости и пропорционални. Простите такси са в размер на 70 лв. за гражданите, едноличните търговци, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции и организации, предоставящи обществени услуги, и в размер на 370 лв. за организациите. Пропорционални такси се дължат, когато по делото има определяем материален интерес и техният размер е 0,8 на сто от материалния интерес. Максималният размер на пропорционалните такси за гражданите, едноличните търговци, организациите, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции и организации, предоставящи обществени услуги, е не повече от 1700 лв., а когато материалният интерес е над 10 000 000 лв. - таксата е в размер 4500 лв. С § 61 ЗИД АПК се създава чл. 235а в АПК, с който се въвежда такса за частна жалба в касационното производство в размер 30 лева за граждани и 150 лева за организации. Въвежда се и такса в производството по отмяна на влезли в сила съдебни актове (§ 67 ЗИД АПК) в размер 30 лева за граждани и 150 лева за организации.

В редица свои решения Конституционният съд се е произнасял по същността на държавните такси като „финансово плащане със задължителен характер, което са налага едностранно от държавата. Таксата е плащане от конкретно физическо или юридическо лице, затова че е предизвикало действието на държавен орган в свой интерес или му е предоставена исканата услуга. Таксата е публично вземане и има възмезден и доброволен характер. Възмездността се изразява в получената услуга или в предизвиканото действие, а доброволното плащане е свързано с това, че платещът сам търси услуга или предизвиква действието на държавен орган в свой интерес" (Решение № 13 от 2014 г. по к. д. № 1 от 2014 г.). В Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3 от 2008 г. Конституционният съд разглежда правораздаването като публична услуга, от което следва, че съдебните такси са вид държавни такси. Съдебните такси обаче, за разлика от другите такси, имат определена специфика. Тя се състои в това, че видът и размерът на съдебните такси са част от гаранциите за достъп до правосъдие и за пълноценно реализиране на правото на защита, а не са само средство за покриване на материално-техническите и административни разходи по предоставяне на услугата. В този смисъл значението на изискването по чл. 60, ал. 1 от Конституцията за съобразеност с доходите и имуществото на гражданите следва да е доминиращо при определянето на съдебните такси, за да не се превърнат те в пречка за упражняването на правото на съдебна защита. В административното правосъдие размерът на съдебните такси е още по-важен и заради това, че финансовите пречки пред търсенето на съдебна защита срещу незаконосъобразни административни актове води до ограничаване на съдебния контрол

върху актовете на административните органи. В своето Решение № 13 от 1993 г. по к. д. № 13 от 1993 г. Конституционният съд не случайно подчертава, че „Съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава. Възникнал исторически като израз на идеята за разделяне и балансиране на властите в държавата, той е израз и на подчинение на държавната власт на Конституцията и законите.“

По силата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията гражданите са длъжни да плащат такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. Определените с § 57 ЗИД АПК размери на простите такси не са съобразени с това конституционно изискване. Преди промените, направени с § 57 ЗИД АПК, размерите на таксите в касационното производство по административни дела са определени в Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието. Съгласно т. 2б, т. „в“ от тази тарифа за касационни жалби таксите са в половин размер от таксите, за първоинстанционните административни производства или 5 лв. за юридическите лица с нестопанска цел и за физическите лица, които не са търговци и 25 лв. за останалите юридически лица и за физическите лица, които са търговци. При съпоставката на размера на простите такси до и след приемането на ЗИД АПК се установява, че увеличението им е 14 пъти за физически и юридически лица и 74 пъти за юридическите лица с нестопанска цел. Такова увеличение не съответства на социално-икономическите условия, на равнището на доходите и на инфлационните процеси в страната. По официална статистическа информация на Националния статистически институт увеличението на общия доход средно на лице в левове през 2017 г. спрямо 2004 г. (от когато са цитираните размери на таксите в Тарифа № 1) е 137,7%, а инфлацията през декември 2017 г. спрямо декември 2004 г. е 54,7%, т.е. реалното увеличение на доходите за периода е с около 83%. Допълнително, като се вземат предвид нововъведените с § 61 и с § 67 такси за частни жалби и такси в производството по отмяна на влезли в сила съдебни актове, както и предвидените пропорционални такси, несъобразяването с конституционното изискване на чл. 60, ал. 1 става още по-фрапантно. Дори редуцираната такса по дела за пенсионно, здравно и социално осигуряване е увеличена 5 пъти в сравнение с действащата досега. Налице е уредба с прекомерни високи такси, които „предварително биха затруднили, а дори биха направили невъзможно обжалването на административните актове на засегнатите, а по този начин биха нарушили правото на защита, уредено в чл. 56 на Конституцията“ (Решение № 5 от 2007 г. по к. д. № 11 от 2006 г.). Определянето на размерите на съдебните такси не трябва да е доминирано от очаквани резултати, изразяващи се в ограничаване на относителния дял на неоснователните жалби, разтоварването на определени съдилища и увеличаване на приходите в бюджета. Такива разбирания могат да доведат до размери на съдебните такси, които може да представляват бариера за значителен брой граждани и юридически лица, поради което самата същност на правото на защита ще бъде нарушена.

В § 57 ЗИД АПК се въвеждат два размера на простите такси, всеки един от които е приложим за отделна група лица. В първата група лица, за които е приложима проста такса в размер 70 лв., са включени гражданите, едноличните търговци, държавните и общинските органи и други лица, осъществяващи публични функции и организациите, предоставящи обществени услуги. Във втората група лица, за които дължимата проста такса е в размер на 370 лв., влизат всички останали организации. Тази диференциация изисква съобразяване с принципа на равенството пред закона по чл. 6, ал. 2, изр. 1 от Конституцията. Както посочва Конституционният съд в Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13 от 2010 г. „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“. Еднаквостта в случая следва да се търси през призмата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията в контекста на съобразеността с доходите и имуществото на лицата. Поставянето в първата група наред с гражданите на едноличните търговци, които осъществяват дейност с цел печалба, както и на организациите, предоставящи обществени услуги, които също са търговски дружества (по аргумент от § 1, т. 3 и 4 от Закона за администрацията), води до третирането на неравните (по доходи и имущество) като равни (при заплащане на еднакъв размер проста такса). Същият проблем е налице и при втората група лица, където в родовото понятие „организации“ се включват както търговски дружества, така и юридически лица с нестопанска цел. С тази уредба законодателят безпричинно се е отклонил от обективния конституционен критерий по чл. 60, ал. 1 – доходи и имущество, като е нарушил е изискването за равенство пред закона по чл. 6, ал. 2, изр. 1 от Конституцията. Нарушен е и принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1, съобразно който „на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното“, защото той е „обвързан 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 от 2011 г., Решение № 3 от 2013 г. по к. д. № 7 от 2013 г.).

Въвеждането с § 57 ЗИД АПК на пропорционални такси върху „определяем материален интерес“ в касационното производство по административни дела не държи сметка за спецификата на тези дела. В административното правосъдие на преден план е пряката защита на нарушената законност при осъществяване на държавното управление, а не материалният интерес. Законността не е услуга, която една правова държава предоставя на гражданите, а необходимо условие за нейното съществуване. В този смисъл въвеждането на пропорционални такси е несъвместимо с административното правосъдие, при което споровете са за незаконосъобразно осъществяване на държавно управление. Неприложимостта на пропорционалните такси в административните съдебни производства е видна много ясно от невъзможността на бъде определен материалният интерес по делото. Липсата на легална дефиниция на понятието „определяем материален интерес“ ще доведе до непредсказуемост и правна несигурност, както и до разнородна съдебна практика. 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 отгук – 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 от 2015 г.).

С § 111 ЗИД АПК в чл. 99 от Закона за опазване на околната среда се създава ал. 12, с която се въвежда пропорционална държавна такса върху определяем материален интерес в касационно производство по обжалване на решението по оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС). Опазването на околната среда е от съществено значение за благосъстоянието на човека и осъществяването на основните човешки права, включително самото право на живот. Именно заради това грижата за околната среда е сред основните начала на Конституцията. В нейния чл. 15 е предвидено задължението на Република България да осигури опазването на околната среда. То включва както регулации, целящи съхраняването и възпроизводството на околната среда (каквато е извършването на ОВОС), така и правила за ефективен контрол за тяхното прилагане и за защита на основното право на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда по чл. 55 от Конституцията. Поради характеристиката на околната среда като благо от най-висш порядък, това благо няма как да бъде остойностено, за да се дължи пропорционална такса в производството пред втората инстанция. Още повече, че 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 изисква средства за правна защита да са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи. В този смисъл § 111 от ЗИД АПК не съответства на чл. 15 и чл. 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.

От съпоставката на чл. 84, т. 3 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията е видно, че се прави разлика между "установяване" на данъци и такси и "определяне" на техния размер. Конституционният съд нееднократно е посочвал, че установяването на данъци и такси, както и размерът на държавните данъци е правомощие на Народното събрание. Колкото до определянето на размера на таксите, които поначало представляват възнаграждение за услуга, то може да бъде предоставено на изпълнителната власт (Решение № 10 от 2003 г. по к. д. № 12 от 2003 г.). Различното третиране от конституционния законодател на данъците и таксите е проекция на различната динамика на обществените отношения, които са свързани с тях. Затова и традиционно такси се установяват от Народното събрание със закон, а определянето на размера им се извършва с подзаконов нормативен акт. Динамиката на обществените и, в частност, на стопанския живот налага многократни и понякога чести промени на размера на таксите. Както се посочва в Решение № 10 от 2003 г. по к. д. № 12 от 2003 г. „Немислимо е при всички многобройни такси законодателят да прави периодически преоценки“. За това и в решенията на Конституционния съд относно задължителното определяне на размера на данъците от закон не е казано, че това се отнася и за таксите (Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13 от 2010 г.). С § 57, 61 и 67 ЗИД АПК се определят на ниво закон само част от таксите в административните съдебни производства. С тарифа на Министерския съвет остава да се определят размерите на таксите за първата съдебна инстанция, както и таксите за производствата за обезщетения за вреди, причинени на граждани или юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица (§ 48 ЗИД АПК). Тази разпокъсаност на правната уредба относно размера на таксите в няколко и то различни по степен нормативни актове, не съответства на принципа на правовата държава. Проявна форма на този принцип е изискването еднакви по характер обществени отношения да се регулират с един нормативен акт и то от такъв ранг, който да е подходящ за динамиката на съответните обществени отношения. В този смисъл § 57, 61 и 67 ЗИД АПК противоречат на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Като се има предвид, че размерът на таксите в касационното производство (не само по административни, но и по граждански дела) представлява 50 на сто от размера на таксите в първоинстанционното производство, определените с § 57 прости такси могат да бъдат аргумент за съществено увеличение на таксите и в първоинстанционното производство. Нарушени са и чл. 6, ал. 2, изр. 1 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

4. Премахване на касационната инстанция в специални закони

В чл. 131 АПК е установено правилото за двуинстанционност на съдебните производства по административни дела. Тъй като правосъдието е дейност, която се подчинява само на закона и компетентният съд сам решава поставения пред него правен въпрос, съдът е устроен инстанционно. Тази инстанционност, при запазване на независимостта, е гаранция, че правният спор ще бъде разрешен в съответствие със закона и най-ефективно ще бъдат защитени правата на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 от Конституцията). В доктрината и в практиката се отчита, че двуинстанционността на административното съдебно производство съчетава оптимално ефективност с ефикасност на съдебния контрол. Ако обаче изключенията от принципа за две инстанции, каквито са допустими от чл. 131 АПК, не са оправдани балансирано

със защитата на други значими ценности, резултатът е един – отнемане от защитата на признати права и законни интереси, което противоречи на чл. 56 от Конституцията.

В системата от основни права в Конституцията правото на защита е всеобщо, и в същото време лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго накърнено или застрашено право (Решение № 3 от 1994 г. по к. д. № 1 от 1994 г., Решение № 4 от 2001 г. по к. д. № 15 от 2000 г.). В този смисъл Конституционният съд подчертава, че "В системата от правни гаранции за защита правата и законните интереси на гражданите съдебните са най-висши, защото съдът в своята дейност е независим и подчинен само на закона (Решение № 11 от 1998 г. по к. д. № 10 от 1998 г.).

В контекста на оспорваните разпоредби, предвиждащи премахване на касационната инстанция в отделни специални закони, е важно да бъдат очертани спецификите на административното правосъдие. Правото на съдебна защита, реализирано чрез съдебния контрол върху актовете на изпълнителната власт, е особено важна проекция на принципа за разделението на властите и носеща конструкция в системата от гаранции за правовата и демократична държава (*проф. Кино Лазаров*, Протокол от заседание на Комисията за изработване на Конституция на Република България от 30.01.1991 г. към VII ВНС). Административното правосъдие е израз на правозащитната функция на правовата държава да осигурява законосъобразното упражняване на държавната власт. Една от целите на административното правосъдие е ограничаването на възможната злоупотреба с власт от страна на държавните органи. Едновременно с това на административното правосъдие е иманентно присъщ основният принцип за съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата по чл. 117, ал. 1 от Конституцията.

Административните съдилища изпълняват своята правозащитна функция и в двете си инстанции. 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. Действително касационното производство не решава материалноправния спор, но решава спора за законосъобразността на първоинстанционното решение. По този начин касационното производство е ефективна преграда срещу нищожни, недопустими или неправилни първоинстанционни решения. Затова премахването на касационната инстанция в съдебните производства по административни дела, които и без това са двуинстанционни, несъмнено отслабва защитата на засегнатите права на граждани, юридически лица и държавата. Ако законодателят не е ограничен в своята преценка, двуинстанционността от правило лесно ще се превърне в изключение. Естествената рамка на законодателната преценка за отклонение от установените общи правила за двуинстанционно административно правосъдие е гарантирането в пълна мяра на реализацията на основните права на гражданите и юридическите лица, както и възможността държавата да изпълни свои конституционно вменени задължения. Излизането извън тази рамка засяга компоненти на правовата държава, закрепени в Конституцията и поражда противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13 от 2010 г.). Наличието на производство за оспорване по административен ред не може да бъде водещ аргумент за премахване на касационната инстанция, защото това производство не се развива пред независим орган, който е безпристрастен, а пред орган от системата на изпълнителната власт. 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 и нарушение на чл. 56, чл. 117, ал.1 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията.

Правото на всеки човек да получи ефективно възстановяване на неговите права от компетентните национални юрисдикции за действия, нарушаващи негови основни права, признати му от Конституцията или закона, е изрично закрепено в чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека. Пропорционалността при ограничаване упражняването на права е изведена като принцип в чл. 52, параграф 1 от Хартата за основните права на Европейския съюз, съгласно който ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора. В редица свои решения Европейският съд за правата на човека подчертава, че правото на съд и правото на достъп до съд подлежат на ограничения, „но тези ограничения не могат да ограничават или да намаляват наличния достъп по такъв начин или в такава степен, че да се подрони самата същност на това право“ (*Philis v. Greece; De Geouffre de la Pradelle v. France; Станев с/у България*). Нещо повече, ограничението няма да бъде съвместимо с член 6, параграф 1 от КЗПЧОС, ако то не преследва „легитимна цел“ и ако няма „разумно отношение на пропорционалност между използваните средства и целите, които то се стреми да постигне“ (*Ashingdane v. the United Kingdom; Fayed v. the United Kingdom; Markovic and Others v. Italy*). Конвенцията не гарантира правото да се обжалва решение на съд, т.е. втора инстанция. Но ако държавата предвиди такова обжалване като общо правило (каквото е случаят с България), тогава ограничаването на съдебната защита само до една инстанция е допустимо при наличието на легитимна цел и пропорционалност (*Delcourt v Belgim; Porter v UK*).

Посочените по-долу разпоредби на ЗИД АПК, с които се премахва касационната инстанция в ред специални закони, не са обосновани с легитимна цел и не съответстват на съдържащия се в Конституцията принцип на пропорционалност в допустимите ограничения на основните права на гражданите. Свеждането в отделни закони на съдебната защита до една инстанция трябва да отговаря на следните изисквания: да е наложително, да е подходящо средство за постигането на легитимна цел и да е най-щадящото в сравнение с други приложими средства (Решение № 15 от 2010 г., к.д. 9 от 2010 г.). Няма съмнение, че ограничаването само до една инстанция не е пропорционално, най-малкото не е най-щадящо, защото с премахването на втората инстанция се заличава възможността за проверка законосъобразността на постановеното първоинстанционно решение, а с това се отнема съществена част от ядрото на правото на защита като основно право на гражданите по чл. 56 от Конституцията. С намаляването на ефективността на съдебната защита се накърнява самата същност и предназначение на конституционно установените права, което не съответства на чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека и на чл. 6, параграф 1 КЗПЧОС.

4.1. Оспорвам разпоредбата на § 125, т. 3 ЗИД АПК, с която се премахва касационното обжалване на съдебни решения, свързани с достъпа до обществена информация. Съдържанието на конституционните разпоредби, които установяват комуникационните права, са предмет на задължително тълкуване, съдържащо се в Решение № 7 от 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г., което трябва да бъде отчетено и в законодателното им развитие. Сред комуникационните права правото да се търси и получава информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията обхваща задължението на държавните органи да осигуряват достъп до общественозначима информация. Освен конституционно признато, това право е част от правата по КЗПЧОС (чл. 10) и по Международния пакт за гражданските и политическите права (чл. 19), както и по Хартата на основните права на Европейския съюз (чл. 11).

Правото на информация е в систематична и функционална връзка с другите комуникационни права - правото свободно да се изразява и разпространява мнение и с принципа, че печатът и другите средства за масова информация са свободни. „Тези

разпоредби защитават правото на личността на свободна изява на нейните същност и достойнство като равнопоставен участник в социалната общност. "Същевременно те гарантират възможността на всеки да се информира за заобикалящата го действителност, а на обществото - условия за неговото съществуване и развитие в съответствие със създаденото вследствие на свободната размяна на мнения обществено мнение." (Решение № 7 от 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г.) Предвид това комуникационните права са съществени за индивидуалното и общественото развитие, стоят в основата на демократичния процес и съдействат за осъществяването на контрол върху дейността на държавните органи. Както се приема от Конституционния съд, прокламирането на тези права от Конституцията и тяхното пълноценно упражняване е във връзка с редица други основни права на личността и конституционни принципи, каквито са достойнството на човешката личност (чл. 4, ал. 2), свободата на мисълта и свободата на съвестта (чл. 37, ал. 1), политическият плурализъм (чл. 11, ал. 1). Връзката между правото на информация и други конституционно гарантирани ценности се наблюдава и на друга плоскост, която се проявява чрез пределите на правото на информация. Според чл. 41, ал. 1 от Конституцията осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала. В този контекст реализирането на правото на информация винаги изисква да бъде установено точно равновесие между различни конкуриращи се конституционни принципи и права, в което се изразява и същността на породените спорове при неговото упражняване.

Отслабването на съдебната защита за правото на информация повлиява не само върху другите права, с които то е свързано, но и върху конституционните ценности, които очертават неговите предели. Лишаването от касационна инстанция при оспорване на съдебни решения, постановени във връзка с достъпа до обществена информация, изключва контрола за законност на съдебните актове като част от най-висшите му правни гаранции. По този начин не се издигат във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност, които са най-тясно свързани именно при упражняване на правото на достъп до информация, респ. при позоваването на неговите ограничения. Постига се ефект, който противоречи на съображенията, обуславящи приемането на Конституцията и решимостта да се създаде демократична и правова държава. Като не дава нужните гаранции за реализирането на основните права - не само комуникационните права по чл. 39-41, но и други принципи и права, с които те са свързани (чл. 4, ал. 2, чл. 11, ал. 1, чл. 37, ал. 1), § 125, т. 3 ЗИД АПК е в противоречие с тези конституционни разпоредби. Като се отчита, че българската Конституция дава същия стандарт на гаранциите за основните права, както и международните актове, по които Република България е страна, разпоредбата не съответства и на чл. 10 от КЗПЧОС и чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права, както и на чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

4.2. Оспорвам и въведените с § 130, § 133, т. 1 и § 124, т. 2 от ЗИД АПК случаи на необжалваемост на решения на административните съдилища в производства по Закона за социалното подпомагане (ЗСП), Закона за семейните помощи на деца (ЗСПД) и Кодекса за социално осигуряване (КСО).

Промяната в чл. 13 от ЗСП, направена с § 130 ЗИД АПК, въвежда едноинстанционно съдебно производство при спорове за отпускане на социални помощи. Предвижда се жалбите срещу мълчалив или изричен отказ, както и срещу решения на директора на регионална дирекция „Социално подпомагане“ да се подават до съответния административен съд, чието решение е окончателно. С § 133, т. 1 ЗИД АПК чрез промяна в ЗСПД оспорването на отказ за отпускане на семейна помощ става също само пред една съдебна инстанция. Това засяга еднократните помощи при

бременност, раждане или осиновяване на дете, за отглеждане на дете от майка (осиновителка) студентка, учаща в редовна форма на обучение, за ученици, записани в първи клас и за безплатно пътуване веднъж в годината с железопътния и автобусния транспорт в страната за многодетни майки. Едноинстанционно е и производството по спорове във връзка с месечните семейни помощи - за отглеждане на дете до навършване на една година, за отглеждане на дете до завършване на средно образование и за отглеждане на дете с трайно увреждане. Направената с § 124, т. 2 ЗИД АПК промяна в чл. 119 от Кодекса за социално осигуряване премахва касационната инстанция при спорове за обезщетения при временна неработоспособност и трудоустрояване, за обезщетения за майчинство, за обезщетения за безработица.

В практиката на Конституционния съд приоритетът на принципа на равенство се разбира и като конституционно задължение за активни действия с цел преодоляване на съществуващи неравенства с оглед въздействие на определени групи, които са в уязвимо положение (Решение № 12/2001 г. по к. д. № 12/2001; Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). На редица места действащата Конституция извежда на преден план специална закрила на лица и положения с оглед постигането на определени цели. Закрилата на семейството, майчинството и децата е приоритет за държавата и обществото (чл. 14 и чл. 47 от Конституцията). Възрастните хора, които не могат да се издържат от своето имущество, и лицата с увреждане, се намират под особена закрила на държавата и обществото (чл. 51, ал. 3 във връзка с чл. 51, ал. 1 предложение 2 от Конституцията). Конституцията в чл. 51, ал. 1 изрично признава правото на обществено осигуряване и правото на социално подпомагане като социални права, за реализирането на които „трябва да се погрижи държавата“ (Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4/2000 г.). Макар и различни по обществено предназначение и регламентация, двете конституционни права са „права на съпричастие“, чрез които гражданите се стремят към и постигат активно социално включване (чл. 4, ал. 2, предложение последно, чл. 14, чл. 51, ал. 1 и 3 от Конституцията). Действително Конституционният съд отчита, че в регулацията на системата на социално осигуряване и системата на социално подпомагане законодателят „е свободен да променя тази нормативна уредба“, като се съобразява с „потребностите на лицата и възможностите на обществото“ (Решение № 13 от 2003 г. по к. д. № 11/2003 г.). За да бъде обаче и правоприлагането съобразено с тези граници е необходим пълноценен съдебен контрол на отношенията, развиващи се в тези системи. Противно на това, въведените от законодателя случаи на обжалваемост на административни актове по ЗСП, ЗСПД и КСО само на една съдебна инстанция, ограничават защитата на конституционно гарантираните права по чл. 51, ал. 1 от Конституцията, които поначало се реализират в области с подчертана държавна намеса и подкрепа. Отдалечаването на съдебната защита в тези области не търпи конституционно оправдание в лицето на която и да е конституционна ценност и не е в интерес на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 от Конституцията). Поради тези съображения § 130, § 133, т. 1 и § 124, т. 2 от ЗИД АПК са в несъответствие с чл. 4, ал. 2, предложение последно, чл. 14, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и 3 във връзка с чл. 56 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията.

4.3. Промяната в чл. 25, ал. 2 от Закона за правната помощ (ЗПП), направена с § 114, т. 1 от ЗИД АПК въвежда необжалваемост на решенията на административните съдилища по откази за предоставяне на правна помощ. С § 114, т. 3 от ЗИД АПК, с който се изменя чл. 44, ал. 6 ЗПП, се въвежда аналогичен едноинстанционен съдебен контрол и по отношение на отказите за правна помощ по международни спорове при граждански и търговски дела пред всички съдебни инстанции. Европейският съд по правата на човека нееднократно е подчертавал, че установената от законодателния орган система на правна помощ следва да предлага на лицата съществени гаранции за тяхната защита от произвол и че същото е пряко свързано с реализирането на останалите права по Конвенцията

(*Gnahoré v. France, Essaadi v. France, Del Sol v. France, Bakan v. Turkey*). Поради това ефективността на системата на правна помощ е от ключово значение за гарантирането на правото на защита като конституционно установено право (чл. 56 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията), а с § 114, т. 1 и 3 от ЗИД АПК се отслабват необходимите гаранции за реализирането на това право, което е в противоречие с чл. 56 от Конституцията. Следва да се има предвид и че системата за правна помощ е предназначена да гарантира достъп до правосъдие на лица, посочени в чл. 22 от ЗПП, принадлежащи към групи в неравностойно положение. В този смисъл едноинстанционният съдебен контрол във връзка с правната помощ не осигурява в достатъчна степен особената закрила на тези категории лица и не съответства и на чл. 14, чл. 47 и чл. 51, ал. 1 и 3 от Конституцията.

4.4. С § 109, т. 2 и 3 ЗИД АПК чрез промени в Закона за опазване на земеделските земи се премахва касационната инстанция при спорове, свързани с изграждане на площадки и трасета върху земеделски земи (§ 109, т. 2) и спорове във връзка с актове за отмяна или изменение на решенията на комисииите за промяната на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди (§109, т. 3). Съгласно чл. 21, ал. 1 от Конституцията земята е основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото. Земята е основно национално богатство, защото е източник на всички други блага и има ограничена площ. Тези характеристики на земята предопределят и систематичното място на нейната уредба в Глава първа „Основни начала“ на Конституцията. Поради всичко това земята несъмнено е ресурс със стратегическо значение за българската държава и общественият интерес изисква нейното опазване. Предвид тази ценност на земята като благо от най-висш порядък за цялото общество в чл. 21, ал. 2 от Конституцията се прогласява принципът за използването на обработваемата земя само за земеделски цели, като промяна на нейното предназначение се допуска по изключение при доказана нужда. Затова промяната, по изключение, на предназначението на земеделските земи следва да преминава през всички фази на съдебния контрол. Отпадането на касационната инстанция по въпроси, свързани с изграждане на площадки и трасета върху земеделски земи и при отмяна или изменение на решения за промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди не съответства на изискването на чл. 21 от Конституцията за особена закрила на земята, която закрила несъмнено включва и контрола за законност.

4.5. Изречение второ в ал. 6 на чл. 160 от Данъчно-осигурителния и процесуален кодекс (ДОПК) въвежда праг за необжалваемост на решението на първоинстанционния административен съд по дела, по които се обжалват установени с ревизионния акт публични вземания. За физическите лица, необжалваем е ревизионен акт в размер до 750 лв., а за юридическите лица - в размер до 4 000 лв.

Съгласно чл. 60, ал. 1 от Конституцията гражданите са длъжни да плащат данъци, установени със закон. Предвид това обществените отношения, свързани със заплащане на данъци, се създават със закон. При тяхното възникване и реализиране законността е конституционно изискване, а съдебният контрол е най-висшата гаранция за неговото спазване. Поради това е конституционно недопустимо да се премахва касационната инстанция, в която спорът е именно за законност – както на постановеното съдебно решение, така и на оспорвания ревизионен акт. Още по-неприемливо е, че с необжалваемия минимум не се защитава друга конституционна ценност, а единственият мотив е преценката на законодателя за нисък размер на установените с ревизионния акт публични задължения.

В данъчните и осигурителните правоотношения е необходима по-висока степен на защита, както на частния, така и на публичния интерес, независимо от размера на публичното вземане. От една страна, липсата на касационна инстанция ще ограничи пълноценната защита на голям брой физически и юридически лица. От друга страна, тя

ще се отрази неблагоприятно и на обществения интерес, защото ако първоинстанционното решение не е в полза на приходната агенция, тя няма да може да го оспори. Като резултат ще се създаде риск от стабилизиране на незаконосъобразни първоинстанционни съдебни актове, които пречат за събирането на публични вземания под определения в чл. 160, ал. 6, изр. второ ДОПК размер. При отчитане на горните аргументи тази разпоредба не съответства на чл. 56 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения считам, че разпоредбите на § 28 в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и“, § 29, т. 1, § 55 относно чл. 217, ал. 2, изр. трето, четвърто и пето и ал. 4, § 57, § 61, § 67, § 79, т. 3, § 109, т. 2 и 3, § 111, § 114, т. 1 и 3, § 124, т. 2, § 125, т. 3, § 130 и § 133, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс нарушават чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 6, ал. 2, изр. 1, чл. 14, чл. 15, чл. 21, чл. 41, ал. 1, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и 3, чл. 55, чл. 56, чл. 60, ал. 1, чл. 84, т. 1, чл. 117, ал. 1, чл. 121, ал. 3, чл. 122, ал. 1, чл. 125, ал. 2 и чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, както и чл. 8 и чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 14, параграф 1 и чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права, чл. 6, параграф 1 и чл. 10 от Конвенция за защита правата на човека и основните свободи и 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.

На основание чл. 18, ал. 2, т. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, Ви моля да конституирате като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, Висшия съдебен съвет, Върховния административен съд, Върховния касационен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет и представителните организации на работниците и служителите.

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ