



Изм. № 33/29.11.2018 г.

## ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### СТАНОВИЩЕ

на  
Фондация „Програма Достъп до информация“

#### ОТНОСНО

Обединени конституционни дела № 12, 13 и  
14/2018 г.

Уважаеми Конституционни съдии,

С Определение от 09.10.2018 г. по к.д. № 12/2018 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане искането на президента на Република България да обяви за противоконституционни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ЗИД на АПК), обн. ДВ бр. 77/18.09.2018 г. С Определение от 09.10.2018 г. по к.д. № 13/2018 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане искането на петдесет и трима народни представители да обяви за противоконституционни разпоредби от ЗИД на АПК, обн. ДВ бр. 77/18.09.2018 г. С Определение от 09.10.2018 г. по к.д. № 14/2018 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане искането на омбудсмана на Република България да обяви за противоконституционни разпоредби от ЗИД на АПК, обн. ДВ бр. 77/18.09.2018 г. С последните две определения конституционни дела №№ 13 и 14/2018 г. са присъединени към к.д. № 12/2018 г.

Като неправителствена организация, която има в предмета си на дейност защитата на конституционно гарантираното право на достъп до информация и многократно е осъществявала дейност в тази посока, вкл. чрез представяне на становища пред Конституционния съд, Фондация „Програма достъп до информация“ поиска да ѝ бъде предоставена възможността да представи становище по посочените дела. С посочените три определения Конституционният съд е конституирал Фондация „Програма достъп до информация“ по обединеното дело, като ни е предоставил възможност да представим становище.

#### **Контекст на исканията за обявяване на противоконституционност на разпоредби от ЗИД на АПК**

Искането за обявяване на противоконституционност на разпоредби от АПК от страна на три държавни органа, предвидени в Конституцията и натоварени с правомощия



## ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

пряко от Основния закон, няма аналог в историята на конституционализма в България. То се явява резултат от сериозно обществено безпокойство, което възникна и се разви в хода на процеса на изменение и допълнение на АПК (2017 – 2018 г.). Изключително сериозните и съществени изменения и допълнения в този основен процесуален закон бяха внесени на 1 юни 2017 г.<sup>1</sup>, без да бъдат придружени от съдържателна (а само от формалистична) обосновка и без изискваното съгласно чл.26 – 28 от Закона за нормативните актове, основан на чл.4, ал.2, изр.2 от Конституцията, обществено обсъждане, което следваше да бъде проведено в едномесечен срок от внасянето на законопроекта.<sup>2</sup> Съществуващите към момента годишни доклади на Върховния административен съд (ВАС) и административните съдилища не бяха цитирани, нито отчетени в мотивите към измененията и допълненията, чрез които са внесени съществени промени в редица институти на административнопроцесуалното право. От мотивите към законопроекта става ясно, че редица изменения са продиктувани от намерението да бъде избегната „злоупотреба с правото на жалба“, без да се сочат никакви статистически или други емпирични данни за съществуването на подобно явление и измеренията му. Дори по отношение на натовареността на ВАС, която е заявено, че се цели да бъде преодоляна, не са взети предвид и съобразени информацията и анализа, отразени доклада на ВАС за 2016 г.

Така очертаният незадълбочен, в нарушение на закона, подход към задачата да се обосноват надлежно както необходимостта от законодателни изменения, така и връзката между съществуващите проблеми и предложените изменения, бяха съпроводени с публично демонстрирано от парламентарно представеното мнозинство нежелание за диалог и обсъждане, което в отделни случаи прерасна в *ad hominem* забележки към критиците на горните несъответствия с предвидената законова процедура.

По-същественото обаче е, че ефектът на измененията и допълненията широко засяга правото на защита на гражданите и юридическите лица от незаконни актове и действия на администрацията, гарантирано с чл.120, ал.2 от Конституцията. Това е така, тъй като административното правосъдие е от фундаментално значение за защита на основни права като: правото на достъп до обществена информация, правото на защита на живота, здравето и околната среда, правото на защита от дискриминация, правото на защита на личните данни, защитата на правата на детето, защитата на свободното движение (обжалване на 24-часовото задържане), защитата на правото на собственост (при отчуждавания за държавни или общински цели), защитата на правото на личен и семеен живот (при т.нар „евикции“, т.е. изземване на държавен или общински имот от обитателите), защита при упражняването на осигурителни и трудови (държавни служители, служители по ЗМВР, ЗОВС и др.) права, защита на икономическата свобода и конкуренцията при прилагането на регулаторни и лицензионни режими, защита в сферата на обществените поръчки, концесиите, данъчното право, защита на правото на

<sup>1</sup> Със сигнатура на Народното събрание 754-01-16.

<sup>2</sup> Законопроектът е приет на пленарно заседание на първо четене без обществено обсъждане на 22 юни 2018 г., т.е. преди да изтече дори едномесечният срок за получаване на становища от заинтересованите.



убежище и много други, засегнати при упражняване на функциите на няколкостотин органи на държавната власт и местното самоуправление (само броят на кметовете на общини и общинските съвети на всички 265 общини е общо 530).

През юли 2018 г. след мотивирано искане на повече от 50 неправителствени организации, действащи в различни области на обществения живот, президентът върна законопроекта за ново обсъждане. След формално обсъждане в рамките на 2-3 часа с участието на представители на неправителствени организации в правната комисия на 11 септември 2018 г., Народното събрание прие отново върнатите текстове на ЗИД на АПК, без да внесе каквото и да било изменение.

Междувременно на 21 декември 2017 г. двама народни представители внесоха друг законопроект за ЗИД на АПК.<sup>3</sup> С този проект бе предложено създаването на Централен административен съд, който да разглежда определени дела като касационна инстанция вместо Върховния административен съд. Тази законодателна инициатива вероятно неслучайно съвпадна с искане, инициирано от Пленума на ВАС за тълкуване на чл.125, ал.2 от Конституцията, по което бе образувано конституционно дело № 13/2017 г. С Решение № 8 от 23 април 2018 г. Конституционният съд прие, че:

„Разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията задължава Върховния административен съд да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на административните актове, издадени от Министерския съвет и от министрите при упражняване на конституционно възложените им функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление.“

## **Разпоредби от ЗИД на АПК, които смятаме, че са в нарушение на Конституцията**

Много от приетите от Народното събрание разпоредби в ЗИД на АПК са смущаващи и видимо ограничаващи правата и свободите на гражданите и юридическите лица. Смятаме, че част от тях са в противоречие с Конституцията. Това са разпоредбите, с които се въвежда едноинстанционно съдебно производство по решения по Закона за достъп до обществена информация (§ 125 от ЗИД на АПК), разпоредбите, с които се въвеждат значително завишени и несъобразени с правата на гражданите такси по касационни, частни жалби и молби за отмяна (§ 57 допълващ АПК с чл.227а, ал.1 и ал.3, § 61 допълващ АПК с чл.235а, § 67 допълващ АПК с чл.242а ), разпоредбите, с които се въвеждат като принцип при касационното разглеждане на делата закритите съдебни заседания (§ 55, с който се изменя чл.217, ал.2 от АПК, като се добавя изречение трето), разпоредбата, с която се изключват от подсъдността на ВАС като първа съдебна инстанция дела по оспорване на актове, издадени от Министерския съвет и министрите (§ 28 допълващ и изменящ чл.132, ал.2, т.2 от АПК).

## **Нарушения на Конституцията**

<sup>3</sup> Със сигнатура на Народното събрание 754-01-91.



Смятаме, че посочените разпоредби на ЗИД на АПК са в нарушение на разпоредби на Конституцията. Подкрепяйки доводите, изложени към исканията на президента, народните представители и омбудсмана, заявяваме становище, че е допуснато нарушение на следните конституционни разпоредби, въвеждащи принципи:

- 1) Преамбюл на Конституцията - издигаме във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност;
- 2) чл.4, ал.1 от Конституцията – принцип на правовата държава;
- 3) чл.8 от Конституцията – принцип на разделение на властите;
- 4) чл.56 от Конституцията – защита на основните права;
- 5) чл.120, ал.2 от Конституцията – съдебна защита на гражданите и юридическите лица срещу незаконни актове и действия на държавните органи.
- 6) чл.60 от Конституцията - въвеждане на неравенство в нарушение на изискването за пропорционалност на наложените такси на доходите на гражданите, чрез въвеждане на прекомерни по размер съдебни такси. Това нарушение върви ръка за ръка с ограничаването на правото на съдебна защита от незаконосъобразни актове на администрацията.
- 7) Чл.125, ал.2 от Конституцията – изискване актовете, издадени от Министерския съвет и министрите да се разглеждат от ВАС като първа съдебна инстанция.

## Тълкуване на Конституционния съд

В практиката на Конституционния съд са изведени следните положения, които смятаме, че са от значение за произнасянето по поставените по настоящите дела въпроси.

### *Гарантиран от Конституцията принцип на „инстанционност“*

Според приетото от Конституционния съд тълкуване, с глава шеста от Конституцията от 1991 г. се „определя триинстанционно производство“, като „Конституцията определя принципите и основната структура на съдебната власт“ (Решение № 7 от 11 август 1994 г. по к.д. № 10/1994 г., Решение № 19 от 29 октомври 1996 г. по к.д. № 17/1996 г. ). Това виждане на Конституционния съд е донякъде коригирано или по-скоро допълнено с приетото от него положение, че „От разпоредбата на чл. 119, ал. 1 от Конституцията, изброяваща видовете съдилища, които осъществяват правораздаването, не може да се направи извод за конституционно изискване за задължителност на триинстанционно производство във всички случаи“ (Решение № 16 от 16.VI.1998 г. по к.д. № 7 от 1998 г. - ДВ, бр. 71 от 1998 г., Решение № 27 от 15.X.1998 г. по к.д. № 20 от 1998 г. - ДВ, бр. 121 от 1998 г., Решение № 9 от 24 октомври 2002 г. по к.д. № 15 от 2002 г., Решение № 4 от 16 юни 2009 г. по к.д. № 4 от 2009 г. ). От друга страна, прието е, че „чл. 122, ал. 1 *in fine* има предвид наличието винаги на повече от един стадий на процеса“ (Решение № 9 от 24 октомври 2002 г. по к.д. № 15 от 2002 г.). Тоест, „Конституционният съд е изтъквал разпоредбата на чл. 133 от Конституцията в смисъл, че елементът "организацията и дейността на съдилищата" включва и понятието инстанционност“ (Решение № 4 от 16 юни 2009 г. по к.д. № 4 от 2009 г.).



В допълнение към така установеното ясно и еднозначно тълкуване на Конституционния съд относно изводимостта на елемента инстанционност от конституционната уредба на съдебната система можем да добавим само, че принципът на инстанционност е иманентен (вътрешно присъщ) на всяка съдебна система. Той се наблюдава в правните системи на повечето, ако не и на всички държави, като със сигурност е характерен за системите, основани на върховенството на правото и закона. Това обстоятелство и свързано с естеството на правораздаването като разумна дейност, при която актовете се мотивират, от една страна, и подлежат на контрол от съдебна инстанция от по-висока степен, от друга.

## *Достъпът до касационно обжалване е гарантиран с Конституцията*

Конституционният съд е имал повод да изведе „характеристиката на касационната инстанция като съд основно по правото, а не по съществуващото на спора“ и да подчертае „функцията ѝ да унифицира правоприлагането по принципните въпроси с еднаквото третиране на аналогичните гражданскоправни казуси - чл. 124 от Конституцията“. Коментирайки тези характеристики е приел, че свеждането на касационния контрол само до разрешен от предходния съд въпрос, който се определя като „съществен“, ограничава достъпа до касационно обжалване в нарушение на Конституцията. (Решение № 4 от 16 юни 2009 г. по к.д. № 4 от 2009 г.).

## *Административното правораздаване е израз на правовата държава*

Още преди четвърт век, в първите години от създаването си, Конституционният е приел (Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по к.д. № 13 от 1993 г.), че:

„Правомощието по чл. 120, ал. 1 произтича от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Съгласно тази разпоредба Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Смесът на тази норма е в цялостно обвързване упражняването на държавната власт от нормите на правото. Израз на правозащитна функция на правовата държава е и административното правораздаване, предоставено на съдилища като средство за осигуряване на законността в областта на държавното управление. То е призвано да защитава самата законност. Развито административно правораздаване има само в правовата държава. Ето защо в разпоредбата на чл. 120 се съдържа една от гаранциите, за да не остане нормата на чл. 4, ал. 1 само като конституционно пожелание с декларативен политически характер.

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.“

Това разбиране на Конституционния съд е препотвърдено и доразвито в неговата тълкувателна практика през 2018 г. (Решение № 8 от 23 април 2018 г. по к.д. № 13/2017 г.):

„Върховната надзорна функция на Върховния административен съд по ал. 1 на чл. 125 от Конституцията е белег на правовата държава (чл. 4, ал.1), защото е гаранция за защитата на правата и свободите на гражданите и юридическите лица срещу издаваните от органите на



# ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

изпълнителната власт актове. Тя е и проявление на принципа на разделение на властите (чл. 8) и гаранция за законосъобразността на държавното управление.

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 (вж. Решение № 5 от 18.04.2003 г. по к. д. № 5/2003 г.).“

*Конституцията гарантира достъп до административно правосъдие за защита на основни права*

Според приетото тълкуване на чл.120, ал.2 от Конституцията, властта на законодателя да изключва от обжалваемост определени категории административни актове не е неограничена от Конституцията:

„Това не означава, че законодателят не е ограничен от Конституцията при изключване на определени административни актове от съдебно обжалване. Той остава ограничен от общите конституционни принципи - например не могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административни актове, които засягат основни конституционни права.“

(вж. Решение № 7 от 19 юни 1995 г. по к.д. № 9 от 1995 г., Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г.).

*Принципите на забрана за изключване от обжалваемост на административни актове, с които се засягат конституционно защитени права, и на инстанционност, са във взаимовръзка*

Според нас от така изложените принципи, изведени в практиката на Конституционния съд следва и положението, при което се съчетават и съществуват във взаимовръзка принципите по чл.120, ал.2, свързан с чл.4, ал.1 и чл.56 от Конституцията – от една страна, и принципа на инстанционност в съдебната система – чл.117 и др. от Конституцията – от друга. Това означава, че както законодателят не може да изключи въобще от обжалваемост актове, с които се засягат основни конституционни права, така не може и да предвиди по-малък обем на съдебната защита на такива права, при което да изключи принципа на инстанционност и да предвиди защита само в една съдебна инстанция на такива права. Според нас е налице конституционна забрана за въвеждане на такава отслабена защита на основни, гарантирани с Конституцията, права.

## **Конституционосообразност на § 125 от ЗИД на АПК, с който се изменя и допълва чл.40 от Закона за достъп до обществена информация**

Прегледът на процедурата по приемането на ЗИД на АПК не оставя място за съмнение, че § 125, с който се въвежда едноинстанционен съдебен контрол на решенията и отказите по Закона за достъп до обществена информация и се изключва втората съдебна инстанция (касационен контрол) на решенията на административните съдилища, не присъства нито в текста на внесения на 01 юни 2017 г. законопроект, нито в текста на което и да е от внесените в срока между първо и второ четене



предложения на народни представители. Такова предложение не присъства и в Доклада на водещата Комисия по правни въпроси от 21.07.2017 г., публикуван в интернет страницата на Народното събрание по досието на законопроекта, където изразът „достъп до обществена информация“ се среща единствено в § 136, с т.1 от който е направено следното предложение за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда:

„1. В чл.27 думите ”Административнопроцесуалния кодекс” се заменят с думите „глава трета, раздел IV от Закона за достъп до обществена информация”.

Между първо и второ четене в Комисията по правни въпроси са проведени обсъждания на текста на законопроекта съответно на 6 юни 2018 г. (протокол № 50), 12 юни 2018 г. (протокол № 51), 13 юни 2018 г. (протокол № 52), 14 юни 2018 г. (протокол № 53), 20 юни 2018 г. (протокол № 54), 27 юни 2018 г. (протокол № 55), 3 юли 2018 г. (протокол № 56). В тези заседания не е обсъждано и до момента не е внасяно предложение за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация. В началото на заседанието на правната комисия, проведено на 4 юли 2018 г. от 15.00 ч. (протокол № 57) е протоколиран следният текст, отразяващ обсъждането в комисията:

„ДАНАИЛ КИРИЛОВ: Колеги, предложението е пред Вас, текстът е в болд: „В КСО, в чл. 119 накрая се добавя „с изключение на постановените по жалби срещу актовете по чл. 117, ал. 1, т. 2, б. „е“.“

Това е пак за подсъдността.

ЗАМ. ПРЕДС. ХАМИД ХАМИД: Моля да гласуваме предложението на народния представител Данаил Кирилов.

За – 13, против – няма, въздържали се – 6.

Гласуваме предложението на народния представител Хамид Хамид за създаване на нов чл. 69г.

За – 14, против – няма, въздържали се – 6.

Двата предложени параграфа са приети. Те ще се номерират, както следва.

Преминаваме към следващия параграф – за изменения в Закона за достъп до обществена информация.

Има предложение за редакция на Комисията.

Изказвания? Няма.

Закривам дебата.

ХРИСТИАН МИТЕВ: **Припознавам предложението за промени в Закона за достъп до обществена информация.** [болдът е наш]

ЗАМ. ПРЕДС. ХАМИД ХАМИД: Моля да гласуваме предложението на господин Митев.

За – 13, против – няма, въздържали се – 7.

Преминаваме към следващия параграф – за изменения в Закона за държавната собственост – текст на вносител.

Изказвания? Няма.“

На 25 юли 2018 г. от 09.01 ч. е проведено сто шестдесет и седмото пленарно заседание на 44-то Народно събрание. По предложението за изменение и допълнение на ЗДОИ е проведен следният дебат:

„ДОКЛАДЧИК АННА АЛЕКСАНДРОВА: Предложение от народния представител Христиан Митев по реда на чл. 83, ал. 5, т. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание за създаване на нов параграф.



# ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Комисията подкрепя предложението.

Комисията предлага да се създаде нов § 119:

„§ 119. В Закона за достъп до обществена информация (обн., ДВ, бр. ...) в чл. 40 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 1 думите „административните съдилища или пред Върховния административен съд в зависимост от органа, който е издал акта“ се заменят със „съответния административен съд“.
2. В ал. 2 думите „административните съдилища“ се заменят със „съответния административен съд“.
3. Създава се ал. 3:

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ НИГЯР ДЖАФЕР: Има ли изказвания? Няма.

Гласуваме текста на нов § 119 по предложение на Комисията.

Гласували 93 народни представители: за 75, против 18, въздържали се няма.

Предложението е прието.“

Текстът на чл.83, ал.5, т.2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание гласи:

(5) В 14-дневен срок от приемането на законопроекта от водещата комисия тя внася в Народното събрание доклад, който съдържа:

.....

2. предложенията на комисията по обсъждания законопроект, включително когато тя приеме такива по повод предложение на някои от нейните членове, направено по време на заседанията; предложенията на народните представители, с изключение на тези, които се отнасят до редакционни или правно-технически поправки, се аргументират.

## Противоречия на § 125 от ЗИД на АПК с Конституцията

1. Разпоредбата на § 125 от ЗИД на АПК е приета **в нарушение на чл.88, ал.1 от Конституцията**, който гласи:

Чл. 88. (1) Законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания. По изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание.

Трайна е практиката на Конституционния съд, според която той не е обвързан в надзора си за конституционност от заявените основания. Откровената противоконституционност на чл.83, ал.5, § 2 в частта „включително когато тя приеме такива по повод предложение на някои от нейните членове, направено по време на заседанията“ е само един от проблемите с конституционността. Очевидно е, че е нарушено императивното конституционно изискване текста на § 125 от ЗИД на АПК да е обсъден и приет с две гласувания. Изразът от правилника „по време на заседанията“ не може да бъде тълкуван другояче, освен като отнесен към заседанията по време на първо четене на законите в комисия. Противното означава пряко нарушение на чл.88, ал.1 от Конституцията.

На следващо място, внесенят ЗИД на АПК е за изменение и допълнение на АПК, а не на ЗДОИ. Следователно дори по силата на някаква икономия да би било допустимо /а според нас – не е/ изключение от изискването за обсъждане на текстовете на две





## ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

гласувания, то такова изключение не може да се прилага по отношение на изменение и допълнение на закон, за който липсва внесен в Народното събрание законопроект. Да се приеме обратното е равнозначно на правен nihilизъм и пълно дерогиране на предвидената в Конституцията процедура за приемане на законите. Такова тълкуване би отворило вратата за непрозрачност, нелегитимност на законодателния процес и в крайна сметка – до подравяне на самите основи на правовата държава.

На трето място, народният представител Христилиян Митев не е направил предложение в заседанието, както изисква чл.83, ал.5, т.2 от правилника, а е „припознал“ някакво неясно как появило се предложение, което не е внасяно, видно от документацията по законопроекта. За участвалите в обсъжданията на ЗИД на АПК в Комисията по правни въпроси не е тайна, че някакви текстове на предложения се пишеха неясно от кого в съседната на заседателната зала стаичка и се появяваха като *Deus ex machina* по време на обсъждането. Смятаме, че тук е допуснато нарушение на чл.88, ал.1 от Конституцията, както и на чл.87, ал.1 от Конституцията, уреждащ стриктно въпроса кой има законодателна инициатива. С такава не разполагат ненаименовани и неизвестни лица, чиито предложения са били „припознати“ в последното заседание на водещата комисия преди второ четене на законопроекта.

На четвърто място, прави впечатление обстоятелството, че в заседанието на Комисията по правни въпроси, проведено на 4 юли 2018 г., не е проверен кворумът. Наистина, председателят на комисията е заявил, че са гласували 13 народни представители „за“ и 7 – „въздържал се“, но при липса на констатация относно наличието на кворум е невъзможно да бъде проверено твърдението относно гласуването относно неговата точност. А ако липсват данни за приемане на предложение, направено през време на заседание на комисията, то липсва предложение по смисъл на чл.83, ал.5, т. 2 от правилника.

**2. Разпоредбата на § 125 от ЗИД на АПК е приета в нарушение на чл.120, ал.2 (принцип на обжалваемост пред съд на административните актове) вр. чл.4, ал.1, изр.1 (принцип на правовата държава) вр. с чл.8 (принцип на разделение на властите) вр. с чл.117 и сл. (принцип на инстанционност на съдебния контрол) и чл.125, ал.1 от Конституцията (принцип на касационен контрол върху решенията на административните съдилища).**

Според чл.120, ал.2 от Конституцията гражданите и юридическите лица имат право да обжалват административните актове, които ги засягат. Това право е израз на принципа на правовата държава, както и на принципа на контрол на изпълнителната власт от съдебната, който е проявна форма както на принципа на правовата държава, така и на принципа на разделение на властите. То е неразривно свързано и с правото на защита на правата на гражданите – чл.56 от Конституцията, което следва да е още по-силно гарантирано в случаите на основни конституционни права, уредени в глава втора от Конституцията.



## ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Смятаме, че по думите на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), целта и предметът на нормативните актове относно защитата на основните човешки права изисква тълкуването и прилагането на разпоредбите им по начин, който гарантира ефективно и практически тези права, а не теоретично и илюзорно.<sup>4</sup> Тъй като Конституцията е тъкмо такъв нормативен акт от най-висока степен, **молим Конституционният съд да приеме, че тя предвижда реална и ефективна, а не илюзорна и теоретична защита на основните права.**

Конкретна последица от такова разбиране е, че не е допустимо от Конституцията едно гарантирано с нейните разпоредби право да се ползва с по-ниска степен на защита от други права и законни интереси, които поради своята по-ниска степен на значимост не са попаднали в обхвата на конституционните гаранции. Следователно не е допустимо правото на достъп до обществена информация, което има основанието си в чл.41, ал.1 от Конституцията ( РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г.), да бъде защитено в по-малка степен – чрез обжалване на административните актове по ЗДОИ само пред една съдебна инстанция, отколкото редица други права и дори само законни интереси, които не са в обхвата на конституционната защита. Подобна законодателна уредба е **лишена от правна симетрия, лишава основно право от ефективна защита и подравня самите принципи на правовата държава, контрола на законността на актовете и действията на изпълнителната власт от съдебната и разделението на властите.**

Също така смятаме, че оставянето на една единствена съдебна инстанция като способ за защита на основно конституционно право е в разрез с принципа на инстанционност на правораздаването и в частност – на административното правораздаване. Елементът „инстанционност“ **се обезсмисля** тогава, когато решенията на административния съд не подлежат на контрол от по-висок по степен съд. Наличието на една единствена инстанция за осъществяване на контрол за законност на актовете по ЗДОИ е **в нарушение на Конституцията.**

Смятаме също, че ограничаването на правото на достъп до касационно обжалване в административното правораздаване следва да бъде по изключение, както това вече е прието по отношение на гражданското съдопроизводство. Молим Конституционния съд с оглед **пълната съдържателна симетрия** на разпоредбите на чл.124 и чл.125, ал.1 от Конституцията, регламентиращи правомощията на върховните съдилища в рамките на действието им като касационни инстанции, да приеме същото тълкуване на чл.125, ал.1, както на чл.124 от Конституцията. В частност, **молим Конституционния съд да приеме, че ограничаване на достъпа до касационно обжалване е допустимо само по изключение, което не може да обхваща случаи на засягане на основни конституционно гарантирани права.**

**Противоречие с Конституцията на § 57 допълващ АПК с чл.227а, ал.1 и ал.3, § 61 допълващ АПК с чл.235а, § 67 допълващ АПК с чл.242а**

<sup>4</sup> Решение на ЕСПЧ от 7 юли 1989 г. по делото *Soering v. the United Kingdom*, § 87; Решение на Голяма камера на ЕСПЧ от 8 ноември 2016 г. по делото *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, жалба № 18030/11, § 121.



Молим да **обявите за противоконституционни разпоредбите**, с които се въвеждат значително завишени и несъобразени с правата на гражданите такси по касационни, частни жалби и молби за отмяна. Тези разпоредби противоречат на чл.60 от Конституцията. Това е така, тъй като приетите със ЗИД на АПК са твърде високи, като се съпоставят с доходите на най-уязвимите и бедни граждани. Тук изключваме кръга на гражданите, които могат да искат освобождаване от плащане на държавна такса. За граждани с ниски доходи тази възможност няма да е достъпна, а ще трябва да внесат 70 лв. в случаите на касационно обжалване и молба за отмяна на влязло в сила решение. В редица случаи тези разходи ще играят възпираща роля по отношение на достъпа до касационна инстанция. Това положение се влошава допълнително от риска от осъждане на гражданина за разноси за защита на държавния орган, каквито са сторени само фиктивно, в случаите на защита от юрисконсулт (чл.143 от АПК), и разноси за платена от този държавен орган държавна такса, съгласно ЗИД на АПК. Ако за държавните органи плащането на подобна сума е като прехвърляне на пари „от единия джоб в другия“, доколкото източникът на средствата е публичният бюджет, формиран от събраните данъци, такси и други публични задължения, то за гражданите касационни жалбоподатели и молители в производства за отмяна се създава една допълнителна тежоба.

Неясно е понятието за „материален интерес“, което се въвежда със ЗИД на АПК (§ 57 допълващ АПК с чл.227а, ал.3), като съответно се въвеждат такси, калкулирани в съответствие с него. Едно инвестиционно намерение за инвеститор, който е длъжен да извърши оценка на въздействието върху околната среда, може да е оценимо като сума, но не е същата оценката на интереса на хората, които се обезпокоени за собствените и на децата си права на живот, здраве и околна среда, да търсят независимо решение на такъв спор в съда. В Решение № 12 от 13 октомври 2016 г. по к.д. № 13/2015 г. Конституционният съд приема, че:

„Конституционният съд е последователен в своята практика, че яснотата на законовите норми означава, че те трябва да бъдат достъпни за адресата, да не оставят съмнения относно съдържанието на предоставяни права и свободи, както и на налаганите задължения..“

В същото решение се приема още:

„Класически компонент на правовата държава във формален смисъл е принципът на законност. 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. Правовата държава не търпи формулиране на неясни, двусмислени законови разпоредби и тази нетърпимост е особено строга, когато законодателят навлиза в сферата на правата и свободите на индивида.“

С яснотата се свързват и принципите за предвидимост и правна сигурност (Решение № 8 от 4 юли 2012 г. по к. д. № 16 от 2011 г., Решение № 2 от 4 февруари 2014 г. по к.д. № 3 от 2013 г., Решение № 3 от 8 март 2016 г. по к. д. № 6 от 2015 г., Решение № 7 от 27 юни 2017 г. по к.д. № 2 от 2017 г.). Смятаме, че определяне на такси, изчислими върху материален интерес, когато гражданите и юридическите лица са мотивирани да се обърнат към съда, за да защитават нематериални ценности, е несправедливо и в разрез с изискването за предвидимост и яснота на закона. Също така е нарушено правото на



## ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

гражданите таксите да се определят съобразно с доходите им и правото им на достъп до съд. **Особено съществена е несправедливостта**, допусната със ЗИД на АПК спрямо юридическите лица с нестопанска цел (§ 57 допълващ АПК с чл.227а, ал.1), които в действителност нямат доходи, но им е определена една доста висока сума в случаите на касационно обжалване. В това отношение в измененията и допълненията на АПК не са разграничени търговците и юридическите лица с нестопанска цел, а са обобщени в една обща група „организации“, които са натоварени със задължение за предварително внасяне на такса за касационно обжалване в размер от 370 лв. Тъй като повечето сдружения на граждани и фондации, работещи в различни области на обществения живот и защитаващи права на човека и уязвими групи нямат възможност да правят такива плащания, в действителност **се ограничава достъпа до касационно обжалване**.

**Противоречие с Конституцията на въвеждането като принцип на закрити съдебни заседания в касационната инстанция (§ 55, с който се изменя чл.217, ал.2 от АПК, като се добавя изречение трето)**

Смятаме, че изменението в чл.217, ал.2 от АПК **противоречи на Конституцията**. Съгласно чл. 121, ал.1 от Конституцията съдилищата осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес, а съгласно ал.3 от същата норма „разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго.“ Следователно е въведен принцип на публично разглеждане на делата. След като това е императивната воля на конституционния законодател, обикновеното Народно събрание няма правомощия да отмени конституционната норма, което по същество се прави със ЗИД на АПК по отношение на редакцията на чл.217, ал.2 от АПК.

Следва да се отбележи за сравнение, че разглеждането на гражданските и наказателните дела в касационното производство е публично, в открити заседания, съобразно повелята на конституционния законодател. Същевременно в касационната инстанция при гражданските и наказателните производства не се събират никакви доказателства, а съдът се произнася само по въпроси на приложението на закона. Тук е разликата с касационното разглеждане на делата в административния процес, където се допускат писмени доказателства. Доказателства обаче могат да се допускат, събират и проверяват единствено при равно право на участие на страните в процеса. Противното означава инквизиционен, а не състезателен процес, в нарушение на принципа за състезателност и равенство на страните, гарантиран с чл.121, ал.1 от Конституцията и снет също в чл.6 § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Европейска конвенция за правата на човека).

В заключение, в административния процес е в още по-малка степен допустимо да бъде въведен принцип на закрити съдебни заседания, след като се представят, обсъждат, проверяват доказателства. Въведеното изменение бе самоцелно, въведено без познаване на спецификата на административния процес и без съобщенията в Комисията по правни въпроси твърдения да са проверени – напротив, на тях възразиха присъстващите представители на Върховния административен съд. В това отношение следва да бъде отбелязано изявлението на Иван Тодоров, с което се обосновава посоченото изменение, и възражението на председателя на ВАС г-н Чолаков в протоколираното заседание на 27 юни 2018 г.:



„... На мен ми е много неприятно да се явявам пред Върховния административен съд на касационни обжалвания, защото изчислихме, че имаме 50 секунди за пледоария. Безсмислена е пледоарията в размер на 50 секунди, обидна е. Казвам го, защото има много присъстващи. Извиних се за това предварително.

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ: Аз смея да не се съглася тук и предния път не се съгласих за тези изказвания, че при нас минават формално едва ли не съдебните заседания. Аз какво съм виновен? Вие правите изявление за съда, който аз представлявам, няма как да не го защита. Колегата също се явява пред Върховния административен съд.“

## **Изключване в нарушение на Конституцията на подсъдността на ВАС като касационна инстанция дела по оспорване на актове, издадени от Министерския съвет и министрите**

Смятаме, че е в противоречие с Конституцията изключването на определени дела от подсъдността на ВАС, извършено с § 28 от ЗИД на АПК, допълващ и изменящ чл.132, ал.2, т.2 от АПК. Критерият за това е изключително неясен. Със ЗИД на АПК е предвидено да бъдат подсъдни на ВАС като първа съдебна инстанция делата по законосъобразността на актове на Министерския съвет и на министрите, „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление“.

Съображенията за противоконституционност са няколко. На първо място, при ясната разпоредба на чл.125, ал.2 от Конституцията, според която разглеждането на делата по оспорване на актовете на Министерския съвет и министрите се осъществява от ВАС, е неудачно да се въвеждат изключения, които винаги поставят въпроса за конституционност на тази предвидена от законодателя подсъдност (на други съдилища, различни от ВАС). На следващо място, формулирането на подсъдността на ВАС по такива дела като изключение от принципа, вместо да е обратното, е в нарушение на чл.125, ал.2 от Конституцията и подравя авторитета на най-висшия по степен нормативен акт. Още повече, че с Решение № 8 от 2018 г. на Конституционния съд по к.д. № 13/2017 г. бе дадено тълкуване, според което ВАС е длъжен да разглежда като първа съдебна инстанция точно този вид актове.

Следва да се отбележи и обстоятелството, че се създава неяснота и непредвидимост на правната норма, въвеждаща подсъдност при оспорването. Както бе посочено по-горе с привеждане на примери за дадените от Конституционния съд тълкувания, яснотата и предвидимостта са част от качеството на правните норми и са свързани с изискването на правовата държава и върховенството на закона. Следователно **неясните и непредвидими норми са винаги противоконституционни.**

Също така, законодателят не е отчетел, че при даването на указания по тълкуването и прилагането на закона е логично и напълно приемливо Конституционният съд да даде по-общи критерии, които да бъдат следвани в разбирането на Конституционната норма и правоприлагането. Използването на тези указания обаче като основа не за разбирането и тълкуването на Конституцията, а за буквалното им възпроизвеждане в отделен текст на закона води до неяснота и риск от нееднакво и дори противоречиво



прилагане на нормата. Тоест, вместо да реши действителните проблеми в системата на административното правосъдие, законодателят е създал предпоставки за постоянното затлачване и подкопаване на тази система чрез възникване на нови и противоречиви тълкувания на процесуалната норма.

## ИСКАНЕ

**Молим**, като отчете изложените доводи, Конституционният съд да **обяви за противоконституционни** следните норми от ЗИД на АПК:

- § 125 от ЗИД на АПК: разпоредбите, с които се въвежда едноинстанционно съдебно производство по решения по Закона за достъп до обществена информация);
- § 57 допълващ АПК с чл.227а, ал.1 и ал.3, § 61 допълващ АПК с чл.235а, § 67 допълващ АПК с чл.242а: разпоредбите, с които се въвеждат значително завишени и несъобразени с правата на гражданите такси по касационни, частни жалби и молби за отмяна;
- § 55 от ЗИД на АПК, с който се изменя чл.217, ал.2 от АПК, като се добавя изречение трето: разпоредбите, с които се въвеждат като принцип при касационното разглеждане на делата закритите съдебни заседания;
- § 28 от ЗИД на АПК, допълващ и изменящ чл.132, ал.2, т.2 от АПК: разпоредбата, с която се изключват от подсъдността на ВАС като първа съдебна инстанция дела по оспорване на актове, издадени от Министерския съвет и министрите.

С уважение:

Изпълнителен директор на ПДИ: д-р Гергана Жулева

Ръководител на правния екип на ПДИ: адв. Александър Кашъмов