



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1А, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 787

Дата: 08.09.2022 г.

ДО
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ
НА СЪДИИТЕ ОТ
КОЛЕГИИТЕ НА ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ
представяван от председателя –
д-р Ивайло Дерменджиев

по тълкувателно дело №5/2021 г.

Висшият адвокатски съвет представя настоящото становище по тълкувателно дело №5/2021 г. на Общо събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, с предмет следния въпрос:

„Дължи ли се държавна такса по чл. 227а от АПК за касационна жалба и по чл. 235а от АПК за частните жалби срещу актове на административните съдилища, постановени в производствата по чл. 68 от Закона за защита от дискриминация, или не се дължи държавна такса на основание чл. 75, ал. 2 от Закона за защита от дискриминация в тези случаи?“

Искането е направено на основание чл. 129, ал. 1 от Закона за съдебната власт („ЗСВ“) и т. 22 от Правилата за приемане на тълкувателни решения от

Общото събрание на съдиите от първа или втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание на съдиите от колегии на Върховния административен съд, приети от Пленума на съдиите от Върховния административен съд на 14.10.2019 г., и Разпореждане от 21.12.2021 г. на Председателя на Върховния административен съд за образуване на тълкувателно дело № 5/2021 г. С Решение от 27.04.2022г. на Общото събрание на съдиите от колегии на Върховния административен съд са преформулирани първоначално поставените въпроси в искането на омбудсмана, а именно: “Дължи ли се държавна такса по чл. 227а или чл. 235а от АПК в производството по 33Дискр., в частност разпоредбата на чл. 75, ал. 2 33Дискр. Прилага ли се за касационните производства по глава дванадесета и тринадесета от АПК по повод обжалване на актове на Комисията за защита от дискриминация по реда на чл. 68 от 33Дискр?” След преформулировката на въпросите с Разпореждане от 29.07.2022г. Председателят на Върховния административен съд („ВАС“) е насрочил тълкувателно дело 5/2021 г., по описа на ВАС.

Молим, при постановяването на решение по тълкувателно дело №5 от 2021 г., да вземете предвид следните конкретни съображения на Висшия адвокатски съвет:

I. Противоречива практика на Върховния административен съд относно прилагането на чл. 75, ал. 2 от 33Дискр. във вр. с чл. 227а и чл. 235а от АПК.

Формирана е противоречива съдебна практика по отношение дължимостта на държавни такси в рамките на производството по касационно обжалване по Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс („АПК“) и производството по Обжалване на определения и разпореждания по Глава тринадесета от АПК, когато обжалваните съдебни актове са постановени в производства по Закона за защита от дискриминацията („33Дискр.“). Част от съдебните състави приемат, че след влизането в сила на чл. 227а и чл. 235а от АПК, уреждащи дължимостта и размера на държавните такси пред ВАС, чл. 75, ал. 2 от 33Дискр. е мълчаливо отменен. В друга част от съдебните актове е прието, че горепосочената норма продължава да е в сила и е приложима в производствата пред ВАС, тъй като чл. 75, ал. 2 от 33Дискр. е специална норма по отношение на чл. 227а и чл. 235а от АПК, имащи общ характер, поради което те не могат да го отменят мълчаливо. Съдебните състави, споделящи първата позиция, се позовават на един от основните принципи на правото - „По-новият закон отменя по-стария закон“ (*Lex posterior derogat legi priori*). Тези съдебни състави, които приемат втората теза за вярна, също се аргументират с основен принцип на правото - „Специалният закон дерогира общия“ (*Lex specialis derogat legi generali*). За да бъде разрешен

въпросът по тълкувателното дело, следва да се установи кой от тези два принципа има превес и дали според правилата за тълкуване на нормативните актове и прилагането на основаните начала на правото, чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. действително е дерогиран.

II. Колизия между нормата на чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. и нормите на чл. 227а и чл. 235а от АПК.

Необходимо е да се направят някои уточнения, досежно производствата по ЗЗДискр – в закона са регламентирани два вида производства: (1) производство пред Комисията за защита от дискриминация, уредено в Глава четвърта, Раздел първи; (2) Съдебно производство, уредено в Раздел втори на същата глава. Решенията на административния орган, постановени в производството по Раздел първи, подлежат на оспорване по реда на АПК. На основание чл. 71 от ЗЗДискр. е уредено правото на всяко лице да предяви иск, когато правата му по този закон са накърнени, извън случаите по Раздел първи на Глава четвърта. Образуваните на това основание искиви производства се развиват по реда на Гражданския процесуалния кодекс („ГПК“). Правната норма на **чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр.**, освобождаваща лицата от заплащане на държавни такси във връзка с производствата по ЗЗДискр., намира систематичното си място в Раздел втори „Съдебно обжалване“ и според изричното ѝ съдържание **е приложима във всички производства, развиващи се пред съд.** От своя страна, нормите на чл. 227а и чл. 235а от АПК, приети със ЗИД на АПК, обнародван в ДВ, бр. 77/2018 г., в сила от 01.01.2019г., предвиждат, че в касационното производство пред ВАС се въвежда държавна такса 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, а в производствата, образувани по частни жалби, с изключение на дела за пенсионно, здравно и социално осигуряване, се изисква държавна такса в размер на 30 лв. за граждани и 150 лв. за организации. Предвид гореизложеното, с изменението на АПК е възникнала колизия между нормата по чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. и нормите по чл. 227а и чл. 235а от АПК. Това повдига въпроса, дали нормата от ЗЗДискр. все още намира приложение към касационните производства по АПК, предвид последващото изменение на Кодекса, или е била мълчаливо отменена, както приема част от съдебната практика.

Чл. 75 от ЗЗДискр. е приет и е в сила още от влизането в сила на нормативния акт, обнародван в ДВ, бр. 86 от 30.09.2003 г., в сила от 01.01.2004 г. Посочените разпоредби по чл. 227а и чл. 235а от АПК са приети със Закон за изменение и допълнение на АПК („ЗИД на АПК“), обн. в ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 01.01.2019 г. Съгласно чл. 11, ал. 3 от Закона за нормативните актове („ЗНА“) всеки един нормативен акт се отменя, изменя или допълва с изрична разпоредба на новия, изменящия или допълващия акт.

Доктрината е определила този институт като „изрична отмяна“ (*Abrogatio expressa*). В случая такава не е налице, тъй като законодателят не е посочил кои норми от други закони се отменят чрез приетите изменения и допълнения на АПК. Горното предполага да се анализира дали институтът на мълчаливата отмяна (*Abrogatio tacita*) е приложим. За тази цел е необходимо да бъдат тълкувани правните норми съгласно правилата за тълкувателна дейност, които са уредени в Глава пета на ЗНА. Тълкуването, според чл. 46, ал. 1 от ЗНА, се извършва, като последователно се вземат предвид останалите разпоредби на акта, неговата цел и основаните начала на правото на Република България. Тъй като в случая става въпрос за правилното прилагане на норми от различни актове, анализът им трябва да бъде извършен паралелно.

III. Тълкуване на чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. във вр. с чл. 227а и чл. 235а от АПК.

Безспорно целта на ЗЗДискр. е да осигури равното третиране на физическите лица и да предотврати неравноправното отношение спрямо тях на основание изброените в закона признаци. В чл. 2, т. 1 - т. 3 от Закона изрично е регламентирано, че задача на нормативния акт е осигуряването на равенство пред закона, равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот и ефективна защита срещу дискриминацията. На свой ред, АПК има за цел да уреди административните производства в Република България, без значение в коя правна сфера се развиват те. Няма съмнение, че АПК е общ процесуален закон, към чиито правила реферират редица специални закони, включително и кодекси, уреждащи други раздели на правото (така напр. ДОПК). От друга страна, ЗЗДискр. е специален закон, регламентиращ специфична материя – обществените отношения, негов предмет, са свързани със защитата срещу всички форми на дискриминация и предотвратяването ѝ. Специалният закон урежда не само материално-правни, но и процесуално-правни аспекти, доколкото съдържа особени правила за производствата, развиващи се пред Комисията за защита от дискриминацията, съответно пред съдебните органи, било то пред гражданските съдилища по смисъла на чл. 71 от ЗЗДискр. или в системата на административното правораздаване по чл. 68 от ЗЗДискр. Процесуалните норми на специалния закон имат примат над процесуалните норми над АПК, като общ нормативен акт. Колебания в съдебната практика относно тези основни положения не са налице, въпросът, който всъщност се повдига, засяга възможността приетите изменения в Кодекса мълчаливо да отменят горепосоченото правило на ЗЗДискр. Тъй като чрез тълкуване целите на двата нормативни акта този въпрос не беше разрешен, колизията може да бъде преодоляна единствено чрез тълкуване на основните принципи на правото. В случая приложение намират два правни принципа - *Lex posterior derogat legi priori* и *Lex specialis derogat legi generali*.

Според първия принцип, по-новият закон отменя по-стария (*Lex posterior derogat legi priori*). Правилото е приложимо, само ако приложното поле на двата акта съвпада. Това изисква конкретните правни норми, в случая чл. 227а и чл. 235а от АПК, да преуреждат същите обществени отношение, обект на регулация с чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. Действително, при първоначален, анализ изглежда по-новото правило за поведение да преурежда въпроса за дължимост на таксите, съответно техните размери, в производствата пред ВАС в посочените хипотези. Горното е довело до заключението, споделяно в част от съдебната практика, че след влизането в сила на 01.01.2019 г. на ЗИД на АПК, чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. е мълчаливо отменен и държавни такси за производствата пред ВАС са дължими. Този извод обаче е неправилен.

Характерът на нормативните актове задължително следва да бъде съобразен. Тълкувателната дейност не се развива изолирано и самоцелно. **Приложим е принципът за дерогация на общия закон от специалния** (*Lex specialis derogat legi generali*), **той не може да бъде пренебрегнат, защото ще доведе до неправилно прилагане на специалния закон в разрез с неговите цели.** В случаите когато се регулират определени обществени отношения, напр. чрез Закон за защита на потребителите, Закон за защита на конкуренцията, ЗЗДискр. и много други., с оглед специфичността им, е целесъобразно и правилно предмет на този закон да е цялостното и комплексно уреждане на специфичните правоотношения от специален нарочен закон, чиито норми имат превес над всички норми от общите закони. По-тази причина общите закони се дерогират от правилата за поведение, съдържащи се в специалните нормативни актове. **Принципът за дерогация на общия от специалния закон не изключва прилагането на принципа за отмяна на по-старото правило за поведение чрез приемане на по-ново, но Lex posterior derogat legi priori ще бъде приложим, когато става въпрос за нормативни актове от един и същи вид, напр. при наличие на съвпадение в предмета на правно регулиране на двата закона.** В такава хипотеза няма никакво съмнение, че нормата на по-скоро приетия акт ще отмени мълчаливо нормата на предхождащия го по време нормативен акт. Така, за да бъде отменена мълчаливо нормата на чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. и държавни такси в производствата пред ВАС да бъдат дължими, е необходимо отменителната норма да бъде включена в друг специален закон. **Специалното правило по чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. за недължимост на държавна такса в съдебните производства не може да бъде отменено с процесуални норми от общия закон АПК, макар че те са приети и влезли в сила след него.**

Това се потвърждава и от целта на освобождаването от задължението за внасяне на държавни такси за обжалването пред съд - да се улесни максимално достъпът до правосъдие и конкретно защитата от дискриминационни действия на пострадалите лица. Равноправното третиране на лицата следва да бъде

осигурено във всеки едно отношение. В тази връзка от значение е разрешението, което е дадено на проблема за дължимостта на таксите в съдебните производства по ЗЗДискр., когато същите се развиват по реда на ГПК. Чл. 78 от ГПК регламентира дължимост на държавни такси и разноски в производствата по Кодекса и доколкото чл. 71 от ЗЗДискр. изрично препраща към неговите правила при предявени иски, **то възниква идентичен проблем – дерогира ли чл. 78 от ГПК нормата на чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. или не.** Обстоятелствата, подлежащи на преценка, също са идентични и въпросът се решава чрез прилагането на двата принципа - *Lex posterior derogat legi priori* и *Lex specialis derogat legi generali*. Необходимо е да се уточни, че **ГПК е обнародван в ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г. и е в сила от 01.03.2008г., а както посочихме по-горе, ЗЗДискр. е обнародван в ДВ, бр. 86 от 30.09.2003 г., в сила от 01.01.2004г., т.е. и в тази хипотеза чл. 78 от ГПК е приет след влизането в сила на чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. и се явява по-нов спрямо него.** На следващо място, ГПК също е общ процесуален закон за гражданското съдопроизводство, а ЗЗДискр., несъмнено, е специален нормативен акт. **При тези идентични обстоятелства е достигнат извод, че чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. не е мълчаливо отменен с чл.78 от ГПК, въпреки че ГПК е по-новият нормативен акт, защото нормата на чл. 75 от ЗЗДискр. се отнася към чл. 78 от ГПК като специална към обща норма.** Така, прилагайки принципа за дерогиране на общия от специалния закон, е заключено, че държавни такси не се събират в производствата, развиващи се по ред на ГПК, образувани по ЗЗДискр.

Системата на административното правосъдие и системата на гражданското правосъдие са несъмнено отделни и самостоятелни институти, регулират са от различни процесуални кодекси - АПК и ГПК. Това не означава, че изводите на съдебната практика, досежно отношението между чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. и чл. 78 от ГПК, са неотнормими към преодоляването на колизията между чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. и чл. 227а, както и чл. 235а от АПК. Обстоятелствата и в двата случая са идентични и ако бъде достигнато до противоположен извод относно дължимостта на държавните такси в разглеждания случай, ще се създаде неравно третиране на лицата, въпреки липсата на законови основания за това. Предвид гореизложеното, липсва правна логика и законови основания такси в производствата пред ВАС по реда на Глава дванадесета и Глава тринадесета от АПК да бъдат дължими. В случая приложение ще намери принципът *Lex specialis derogate lex generali*, съответно чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. ще дерогира приетите по-късно норми на общия закон - чл. 227а и чл. 235а от АПК.

IV. Заключение.

Общите правила за дължимост на държавни такси в производствата по ЗЗДискр. пред ВАС не се прилагат, след като в специалния закон е предвидено,

че за тях държавна такса не се дължи. В случая превес намира принципът за дерогация на общия закон от приетия специален закон. **Позовавайки се на общите принципи на правото, по-новият общ закон не отменя заварените при приемането му норми от по-стария специален закон, какъвто се явява чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр., поради което не е налице мълчалива отмяна на тази норма чрез новоприетите норми на чл. 227а и чл. 235а от АПК.** Принципът за отмяна на нормите на по-стария закон от нормите на по-новия е приложим при идентичност между съдържанието на новия и на стария закон, както и при идентичност в характера на конкретните правни норми – по-новите и по-старите норми са или общи или специални правни норми. Предвид характера на разглежданите нормативни актове и на чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр., както и на чл. 227а и чл. 235а от АПК, по-новият общ закон не отменя по-стария специален закон, поради което държавни такси в производствата по Глава дванадесета и Глава тринадесета от АПК за производства по ЗЗДискр., развиващи по реда на АПК, пред ВАС, не се събират.

Поради гореизложените съображения, на поставения въпрос по тълкувателно дело № 5 от 2021 г., а именно:

„Дължи ли се държавна такса по чл. 227а от АПК за касационна жалба и по чл. 235а от АПК за частните жалби срещу актове на административните съдилища, постановени в производствата по чл. 68 от Закона за защита от дискриминация, или не се дължи държавна такса на основание чл. 75, ал. 2 от Закона за защита от дискриминация в тези случаи?“

следва да се отговори **отрицателно** – държавна такса по чл. 227а от АПК за касационна жалба и по чл. 235а от АПК за частните жалби срещу актове на административните съдилища, постановени в производствата по чл. 68 от ЗЗДискр. не се дължи на основание чл.75, ал. 2 от ЗЗДискр., тъй като тази норма е специална правна норма и не е отменена с приемането на чл. 227а и чл. 235а от АПК, като норми от общ процесуален закон.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ