

Върховните административни съдилища: функции и достъп до тях

Семинар на Федералния административен съд на Германия и на Асоциацията на държавните съвети и върховните административни съдилища на Европейския съюз

Берлин, 13 май 2019 г.

Обобщителен доклад

от **Alban Vasco Barrón** и **Carsten Günther**,
Федерален административен съд, Германия*

Въведение

„Как нашите съдилища решават“ бе съкратеното заглавие на семинара на Асоциацията на държавните съвети и върховните административни съдилища на ЕС (Асоциацията), който се проведе през месец март 2019 г. в Дъблин. Той ни позволи да разберем ежедневието на нашите европейски колеги. Научихме много за неща, които изглеждат самоочевидни за нашата собствена правораздавателна система, но които се оказаха твърде различни в рутинното ежедневието на нашите колеги. Научихме повече за откритите заседания и за подготовката им, за тайните съвещания, за помощния персонал и за още много неща. Нито едно помагало не би могло изобщо да даде това богатство от сведения! За тези, които не можаха да участват, обобщителният доклад е свързаните с него документи са достъпни на www.aca-europe.eu.

Професионалното любопитство е достатъчна мотивация за организиране на настоящия семинар. Но това не е всичко. Семинарите на Асоциацията представляват уникално средство за повишаване интереса към този все по-близък юридически съюз в Европа. Съдът на Европейския съюз, но и националните юрисдикции тълкуват и прилагат постоянно правото на Европейския съюз. За да се оползотвори юриспруденцията на други национални правораздавателни органи, необходимо е не само да се разбират използваните термини в решенията на съдилищата, но в същата степен и да се схващат условията, при които са постановени тези решения. Погледнат от този ъгъл, семинарът на Асоциацията, организиран в Берлин и посветен на функциите и на достъпа до върховните административни съдилища, е взаимосвързан със семинара в Дъблин.

29 членове на Асоциацията, наблюдатели и поканени от Асоциацията са дали своя принос, отговаряйки на въпросник (Австрия, Белгия, България, Швейцария, Кипър, Чехия, Германия, Дания, Естония, Испания, Финландия, Франция, Великобритания, Гърция, Хърватия, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Люксембург, Латвия, Нидерландия, Норвегия, Полша, Португалия, Сърбия, Швеция, Словения и Словакия). Така узнахме много за натовареността на съдиите, за функциите, изпълнявани от техните върховни административни юрисдикции, за системите на филтриране, позволяващи да се подбират само делата, които са най-важни, и да се намали натрупването на висящи дела, за възможното съдържание на различните решения на съда и за още много други въпроси. Резултатите и отговорите на

* Преводът е на Силвия Стойкова, студентка в Юридическия факултет на Софийския университет, и на д-р Васил Петров, съдия в Софийския районен съд. Редакцията на превода е на д-р Васил Петров.

въпросника са обобщени в настоящия доклад. Както може да се очаква от един доклад, който е „обобщителен“, необходимо беше да се прегрупират отговорите, да се опростят и да се направят еднообразни, за да се извлече текст, който, надяваме се, е разбираем за всички. Авторите добре осъзнават, че европейският правораздавателен пейзаж е в действителност доста по-богат и разнообразен, отколкото изглежда в настоящото резюме. В такъв един контекст, бихме ви насочили към самите отговори, които си струва да се прочетат и които ще бъдат публикувани в цялост на интернет сайта на Асоциацията.

I. Функциите на Върховния административен съд (ВАС)

1. Инстанции в административните съдилища и първоинстанционна компетентност на ВАС

Като общо правило мнозинството от правните системи на страните членки предвиждат две (Австрия, България, Кипър, Чехия, Финландия, Хърватска, Италия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Полша, Словения) или три инстанции (Германия, Дания, Естония, Испания, Франция, Гърция, Унгария, Ирландия, Латвия, Норвегия, Португалия, Швеция) за съдебно разглеждане на делата от областта на административното право. Обединеното кралство има три или четири инстанции. Словакия и Сърбия отбелязват в своите правни системи една-единствена инстанция на правораздавателен контрол по административни дела, съчетана с възможност за извънреден контрол пред техния Върховен съд. Държавният съвет на Белгия обяснява, че не функционира в модела на инстанциите, тъй като той по общо правило е единствен орган за съдебен контрол за делата от областта на административното право в Белгия и служи единствено като правораздавателен орган за отговор на особени искания като например в областта на изборните дела и плановото изграждане на населените места.

В мнозинството страни ВАС служи както като първоинстанционен съд, макар това да важи само за някои специфични случаи (България, Чехия, Германия, Естония, Финландия, Франция, Гърция, Хърватска, Унгария, Литва, Люксембург, Латвия, Нидерландия, Полша, Португалия, Швеция, Словения, Словакия). Както бе вече споменато, Държавният съвет на Белгия в голямата част от случаите е единствена инстанция на съдебен контрол по административни дела и следователно функционира и като първоинстанционен съд. По-малък брой от членуващите в Асоциацията институции никога не разглеждат дела като първа инстанция (Австрия, Швейцария, Кипър, Дания, Естония, Великобритания, Италия, Норвегия, Сърбия). Върховният съд на Кипър, който до 2015 г. е служил и като първоинстанционен съд, не разглежда като първа инстанция дела освен от областта на морското право (в състав от един съдия), в който случай като последна инстанция е Пленумът, и има също така изключителното правомощие да издава прерогативни заповеди. Административната колегия на Върховния съд на Естония не разглежда нито едно дело като първа инстанция. При все това Колегията за конституционен контрол¹ разглежда оспорванията против решенията на Парламента и на президента на Републиката, а така също и споровете в областта на изборите, като последните две биха могли да се класифицират като административни дела единствено по абстрактни критерии. В Италия Държавният съвет разглежда като първа инстанция особени искиове, отнасящи се до съответствието на изпълнението на решенията, доколкото става дума за множество решения на самия Държавен съвет.

¹ На естонския Върховен съд, бел. ред., д-р В. Петров.

Върховният съд на Ирландия посочва две изключения, при които едно дело може да не бъде разгледано в първа инстанция, които по-скоро биха влезли в категорията на дела на конституционното право: президентът на Републиката може да сезира директно Върховния съд, за да се реши дали един законопроект не противоречи на Конституцията (за да знае дали е длъжен да го промулгира) и също така Върховният съд решава като първа инстанция дали президентът се намира в трайна невъзможност да изпълнява длъжността си.

Всичко, което се отнася до ВАС, функциониращ като първоинстанционен съд в повечето от правните системи, се отнася за специфичните въпроси, които се уреждат от закона (България, Чехия, Германия, Финландия, Франция, Гърция, Хърватска, Унгария, Литва, Люксембург, Латвия, Нидерландия, Полша, Словакия). Сред въпросите, които най-често се цитират, откриваме споровете, отнасящи се до избори или до национални и европейски референдуми (Чехия, Франция [за Европейски парламенти зарегионални съвети], Люксембург, Латвия, Ниделандия, Полша [решения на Националната изборителна комисия], Словения, Словакия) или спорове между националната държава и автономните области или между различните автономни области (Чехия, Германия [спорове извън конституционните между Федерацията и лендер или между различни лендери], Финландия [спорове с участието на правителството на Аландските острови или с парламента на Саамите], Унгария [неизпълнение на орган на местната власт на негово законно задължение], Люксембург [между общинските органи и държавата], Полша). В Чешката република жалбата против разпускането или суспендирането на партия или на политическо движение е също така подсъдно като първа инстанция на ВАС. В Германия същото е положението и за случая на забрана на сдружения от федералния министър на вътрешните работи (т.е., не за забрана на политически партии, които спадат към компетентността на Конституционния съд). Във Финландия и в България, а също така отчасти и в Литва, Португалия, Испания и Швеция, някои спорове са подсъдни на ВАС като първа инстанция според органа, който е издал оспорваното решение. В Португалия и в Испания, актовете, издадени от националното правителство или определени висши административни органи, могат да се атакуват пред ВАС, стига да се отнасят до административното право. В Швеция, същото се отнася за административните актове на правителството, които засягат частни лица, а също така и за дадени категории финансови актове на една административна организация. Същото важи и за Финландия за някои определени решения на Комитета за определяне на цените на фармацевтичните продукти, за решенията на финландското правителство (в качеството си на кабинет в пленарен състав) и също и относно споровете относно трансфера на данни, произтичащи от финландския орган за регулиране на съобщенията. Същият е случаят и в Литва относно исканията на разследващото бюро за защита на личните данни, когато решенията на Европейската комисия се поставят под съмнение.

Във Франция жалбите против решенията на президента на Републиката, както и делата в областта на рекрутиране на държавната служба и относно дисциплинарните наказания на държавните служители, назначени с указ на президента на Републиката, се разглеждат от ВАС като първа инстанция. В България оспорванията на актове на Министерския съвет, на министър-председателя, на заместник министър председателите или на министрите, упражняващи конституционните правомощия на правителството, на Висшия съдебен съвет и против органите на Националната банка, са подсъдни на ВАС като първа инстанция. В Гърция Държавният съвет разполага с обща компетентност по всички административни дела, но законодателят може по генерален

начин да предостави дела на други съдилища при спазване на конституцията. Независимо от това, някои спорове не могат да се разглеждат от други съдилища. Такъв е случаят със средствата на защита на държавната служба, които са гарантирани на чиновниците по силата на Конституцията, за да могат да се защитят против дисциплинарни мерки на държавата.

Известен брой от членуващите в Асоциацията институции сочат също, че в тяхната първоинстанционна компетентност попадат нормативните актове. Във Франция споровете, отнасящи се до регламентарните декрети или относно актове на министри или други главни контролни и регулаторни административни органи, са подсъдни на ВАС като първа инстанция. Литва посочва делата, отнасящи се до нормативни актове, приети от централни публични административни органи или общи актове на дружества или на политически партии и организации. Унгария споменава нормения контрол, а България – вторичното законодателство (с изключение на вторичното законодателство, прието от общинските съвети).

ВАС на Германия е компетентен като първа инстанция по споровете относно градоустройствени планове или за проекти, които са изброени в специалните законодателни актове и които имат общото това, че се разглеждат като инфраструктурни проекти с твърде голямо федерално или европейско значение. На следващо място, германският ВАС разглежда като първа инстанция жалбите против заповедите за експулсиране на конкретни чужденци, обявени за опасни, а така също и споровете, произтичащи от дейности на федералната разузнавателна служба и споровете, свързани с конкретни действия на членовете на парламента (федералния) или на бивши членове на правителството (федералното).

В Полша ВАС споделя с Върховния съд компетентността за разглеждане като първа инстанция оспорванията на решенията на Националния съвен на магистратурата за предложенията с искания за назначаване за съдии: когато се оспорват постове във Върховния съд, споровете се разглеждат от ВАС, а пък Върховният съд е компетентен, когато става дума за постове във ВАС.

2. Натовареност на съдиите във ВАС и видове дела

Определянето на средната натовареност на един съдия се оказва относително трудно. Очевидно е, че при системите, прилагащи някаква процедура за допускане до разглеждане на жалбите, тези производства съставляват по-голямата част от общата натовареност. Например във Финландия тези молби обхващат 75% от делата. В Швеция молбите за допускане на жалбите стигат дори до 90% от делата, които един съдия може да разгледа за година, от които 80% се разглеждат като прекалено прости по вид или предполагащи въпроси на фактическо доказване, които не повдигат принципни въпроси или тълкуване на закона. В Естония всеки съдия разглежда средно 178 молби за отмяна на решения, от които 11,4% биват приети за разглеждане. В Португалия между 63 и 66% от делата са предварителни анализи и 25% са касационни жалби. В Ирландия молбите за допускане до разглеждане на жалби са мнозинството от делата. В Словения 47% от делата са молби за допускане на ревизия (сиреч жалба за необоснованост, но ограничена до въпроси на тълкуването на закона), докато 5,4% са истинските дела за ревизия (и 31% са делата по въззивно обжалване). В Обединеното кралство 12-те съдии на Върховния съд разглеждат 199 молби за допускане до разглеждане на жалби и 85 жалби като последна инстанция (трябва обаче да се

отбележи, че мнозинството съдии от Върховния съд заседават и в Съдебния комитет на Тайния съвет, което съставлява 35% от работата им). В Германия 55% от делата са производства по допускане до разглеждане на жалби, 25% са случаи на истински жалби (и тук само по правни въпроси) и 7% са първоинстанционни дела.

По отношение на другите посочени категории дела, натовареността на един съдия основно се определя от жалбите за отмяна. В Хърватия делата по жалби за отмяна представляват мнозинството от делата (84,3%). В Полша касационните жалби съставляват 73% от делата и те са мнозинство също така и в Чешката република (според статистиката всеки съдия разглежда по девет на година). Във Франция касационните жалби представляват 68% от делата. Тези производства формират също така най-голямата група дела и в България. Наопаки, в Италия най-голямата група от делата се отнася до процедурите за временни обезпечителни мерки (2500 дела от 11500 на година). Нидерландия по същия начин посочва временните обезпечителни мерки (22%, поначало разглеждани от едноличен съдебен състав).

Сравняването на значимостта на различните видове дела също се оказва доста трудно и мнозинството от членуващите юрисдикции обясняват, че няма достатъчно критерии, позволяващи да се направи такова сравнение. По отношение на дадените приблизителни оценки голяма част от отговорите сочат, че средно дадено производствата по допускане до разглеждане на жалбите може да се считат за по-прости от процесите за разглеждане на самите жалби (Германия, Финландия, Обединеното кралство, Ирландия, Швеция). Интересно е да се отбележи, че оценяването на първоинстанционните дела – сред предоставените сведения – е доста противоречиво: някои членуващи юрисдикции считат, че тези дела формират част от най-сложните и най-времеемките дела (Германия, Финландия), докато други дават оценка, че те са по-малко сложни (Чехия, която специално посочва изборните дела, Хърватия).

3. Обхват на дейностите

В една голяма част от страните ВАС, като апелативен съд (разбиран като включващ всички видове обжалвания) проверява решенията на долустоящите съдилища както от фактическа, така и от правна страна (Чешката република, Финландия, Гърция, Хърватия, Италия, Литва, Люксембург, Холандия, Норвегия, Полша), докато в малко мнозинство от страните ВАС проверява решенията на долустоящите съдилища само от правна страна (Австрия, България, Швейцария, Кипър, Германия, Естония, Испания, Франция, Обединено кралство, Латвия, Швеция, Португалия, Словакия). Датският ВАС посочва, че разглеждането на решенията на долните инстанции обхваща всички аспекти, но като цяло съдилищата в Дания имат правомощие да преразглеждат решенията на администрацията единствено по отношение на тяхната законосъобразност. В Норвегия ВАС, въпреки че може да преразглежда както фактите, така и приложеното право, е ограничен от определението за допускане до обжалване, което може да бъде ограничено до част от делото или до конкретни основания. Също и в Сърбия ВАС е ограничен от жалбата. Ирландският ВАС обикновено разглежда правни въпроси, въпреки че има дискреционна власт да допуска допълнителни доказателства по отношение на фактическите обстоятелства. Все пак има ограничения в съдебната практика, напр. за изслушване на свидетели. В Словения има два различни типа обжалване: едното предвижда проверка на фактите (макар че има някои ограничения) и на правото. Това обжалване е достъпно само

когато е изрично посочено. Другото (ревизия) предвижда единствено проверка на правни въпроси. Подобно е и в Унгария, където зависи от това дали ВАС действа като втора, или трета инстанция: на втора инстанция например проверката се разпростира върху факти и право, въпреки че се прилагат ограничения за включването на нови факти. При трета инстанция се разглеждат само правни проблеми, като нови правни основания, факти или обстоятелства не могат да бъдат представяни. В Полша, Естония и Германия оценката на фактите може да бъде оспорена, доколкото предполага нарушение на процесуален закон, което може да рефлектира върху резултата от решението на долустоящия съд. В Нидерландия ВАС проверява решенията на долустоящите съдилища от фактическа и правна гледна точка, но винаги въз основа на съответните твърдения на страните. В Швейцария и Германия проверката от ВАС е фокусирана върху федералното законодателство. В Швеция, въпреки че проверката е фокусирана върху тълкуването на закона, има и „предпазен клапан“, тъй като обжалване може да бъде допуснато и по отношение на фактите, напр. очевидни и груби грешки.

4. Цели на ВАС като апелативен съд

Целите на правораздавателната дейност на ВАС като апелативни съдилища се описват различно от институциите членки. Една група членки потвърждават, че всички предложени цели (стандартизация, респ. уеднаквяване на правото; осигуряване на правосъдие по отделните дела; по-нататъшно развитие на правото; грижа за спазването на процесуалните правила от по-долустоящите съдилищата) се обслужват от тяхната дейност (България, Естония, Хърватия, Ирландия, Литва, Полша). Във Финландия по-нататъшното развитие на закона не е точно цел, въпреки че решенията на ВАС могат да служат като прецеденти. В Полша всички тези цели играят роля, но най-важните са осигуряването на правосъдие по отделните дела и грижата за спазването на процедурните правила. Стандартизацията или уеднаквяването на правото е във фокуса на ВАС на Дания, Норвегия, Испания, Словения и Унгария. В Словения осигуряването на правосъдие по отделните дела и грижата за спазването на процедурните правила са второстепенни. В Испания по-нататъшното развитие на правото също е цел, докато конкретният интерес на сезирация стои зад обективни интереси в производството по обжалване (касация). По същия начин процесуалните пороци могат да играят роля само ако представляват обективен интерес с цел развиването на закона. В Швейцария и Германия еднаквото прилагане на федералното право (а не на кантоналното, респ. провинциалното право) и по-нататъшното развитие на правото са най-важните цели, въпреки че справедливото решаване на делата също играе определена роля, доколкото са засегнати правата на заинтересованите лица. В Германия грижата за спазването на процесуалните правиласъщо е цел, макар и в по-малка степен. По подобен начин в Швеция основните цели са стандартизацията/уеднаквяването и по-нататъшното развитие на правото, въпреки че има място за преразглеждане на делата по отношение на спазването на процедурните правила. Стандартизацията, респ. уеднаквяването на закона, правосъдието по отделните дела и грижата за спазването на процедурните правила са определени от Чехия и Италия. Австрия се позовава на стандартизацията, респ. уеднаквяването на закона, по-нататъшното развитие на правото и грижата за спазването на процесуалните правила. Словакия и Португалия посочват стандартизацията, респ. уеднаквяване на законодателството, правосъдие по отделните дела и грижа за спазването на процесуалните правила. Гърция се позовава на стандартизацията, респ. уеднаквяването и по-нататъшното развитие на правото на първо място и в допълнение към правосъдието, след като делото бъде допуснато. Грижата за спазването на

процесуалните правила на по-долустоящите съдилища всъщност не играе роля, тъй като гръцкият ВАС не връща дела обратно на долната инстанция дори и да е допуснала грешка. Люксембург се позовава на грижата за спазването на процесуалните правила, добре обоснована аргументация и развитието на правото, както и на правосъдието по отделните дела. Освен това Люксембург възприема целта за помирение на страните. Кипър и Ирландия посочват доктрината за следване на прецедента, за да подчертаят целта за стандартизацията, респ. уеднаквяването на правото на правораздавателната работа на своите ВАС, тъй като решенията са задължителни за други съдилища. Също така в Обединеното кралство основните цели са постигнати на последователност в тълкуването и развитието на правото и неговото по-нататъшно развитие. По принцип не е целта на Върховния съд да коригира съдебни грешки.

5. Цели на ВАС като първоинстанционен съд

Доколкото институциите членки имат функции като първоинстанционни съдилища, тяхната цел е да осигурят правосъдиев отделните дела и да поддържат върховенството на закона или да гарантират законността на актовете на администрацията (България, Финландия, Гърция, Португалия). Според някои отговори целите са същите като тези на всеки друг административен съд (Германия, Испания): да се реши едно дело в разумен срок (Чешка република, Испания), да се защитят субективните права на хората, да се гарантира законността на актовете на администрацията и да се осигури правосъдиев отделните дела (Германия). Литва посочва правосъдието в отделните дела и развитието на правото. Холандия се позовава на преценката за законосъобразност на административните актове и цитира еднообразното приложение и по-нататъшното развитие на правото. Полша заявява, че целите зависят от конкретния случай и определя ефикасното решаване на делото при продължителен процес и по изборни дела, правосъдие при спорове за съдебни длъжности във Върховния съд и грижата за спазване на компетентността в спорове между различни административни органи. Швеция заявява, че целта на функционирането на ВАС като първоинстанционен съд е да осигури достъп до съд срещу актове на правителството, както се изисква в чл. 6 ЕКПЧ и Орхуската конвенция.

Обосновката за възлагане на конкретни дела на ВАС като първа инстанция се наблюдава най-вече в ускоряването на производството (Германия, Финландия, Франция, Ирландия, Литва, Люксембург, Холандия, Полша, Словения). Някои членки се позовават – поне в някои случаи – на достойнството или йерархичното положение на органа, отговорен за оспорвания акт, в този контекст правителството на нацията или министъра (Испания, Финландия, Португалия). Франция също посочва укази и регулаторни актове, издадени от министрите, позовавайки се на специфичната важност на тези дела. Като цяло важността на делата се посочва и от Латвия, България, Португалия, Ирландия и Словения. В Италия специфичният характер на делата, разглеждани от ВАС (изпълнение на решения на ВАС според мотивите, дадени от съмия ВАС) води до идеята, че съдията, който е написал мотивите, също е компетентен да постанови принудителното изпълнение на решението. Във федералната система на Германия една от причините за възлагане на дела на ВАС като първа инстанция е, че съответният въпрос няма реална връзка с нито една от федералните провинции. В Гърция една от причините за запазване на първоинстанционните компетенции на ВАС е да се съхрани демократичният характер на институцията и да остане близо до хората. И все пак, много спорове се възлагат от закона на други съдилища. В Белгия не могат

да се дадат конкретни причини защо ВАС по принцип е единствената инстанция за съдебен контрол.

6. Връзки с Конституционния съд, ако има такива, и отношението към конституционното право

В голям брой държави има конституционен съд, отделен от ВАС (Австрия, Белгия, България, Чешка република, Германия, Испания, Франция, Хърватия, Унгария, Италия, Литва, Люксембург, Латвия, Полша, Португалия, Сърбия, Словения, Словакия), докато в друга по-малка група няма отделен конституционен съд (Швейцария, Кипър, Дания, Естония, Финландия, Обединено кралство, Гърция, Ирландия, Норвегия, Холандия, Швеция). В Естония все пак има отделноотделение за конституционен контрол във Върховния съд. Отделението се състои от съдии на Върховния съд, които се определят чрез ротация. В Гърция има Върховен конституционен съд, съставен от членове на другите² върховни съдилища на държавата и който взема решения относно конституционността на законодателните актове, приети от парламента, и относно тълкуването на актовете, в случай че има противоречиви съдебни решения.

В държави без отделен конституционен съд повечето ВАС служат и като конституционни съдилища (Кипър, Дания, Естония, Обединено кралство, Ирландия, Норвегия, Швеция). И все пак трябва да се отбележи, че те са не само върховни административни съдилища, но и върховни съдилища, компетентни във всички области на правото. Това предполага не само съобразяване с конституционното право, особено с основните права, но и контрол за конституционност на законите. Норвегия заявява, че Върховният ѝ съд е може би първият съд в Европа, който придобива компетентност да обявява закони за противоконституционни, което е направено още през 1866 г. Въз основа на Закона за правата на човека от 1999 г. Европейската конвенция за правата на човека и няколко договора на ООН за правата на човека трябва да се прилагат в случай на противоречие с вътрешна законова разпоредба.

Във Финландия, Холандия и Швейцария няма нито конституционен съд, нито ВАС (или особена част от него, или друга специално съставена институция) служи като конституционен съд. Независимо от това, във Финландия и Швейцария ВАС все пак прави някакъв вид контрол за конституционност: във Финландия ВАС няма да приложи закон, чието прилагане би било в очевидно противоречие с Конституцията и би се наложил над Конституцията. В Швейцария ВАС не прилага кантонално право, противоречащо на федералното или международното право. Следователно той извършва контрол за конституционност, ако делото се основава на кантоналното право, тъй като Конституцията и основните права са част от федералното право. В Холандия, напротив, Конституцията забранява на всички съдилища, включително ВАС, да контролират конституционността на актовете на парламента като следствие от суверенитета на парламента. Други нормативни актове (т.е. неизхождащи от парламента) могат да бъдат контролирани за съвместимост с по-висшестояща правна норма, включително с Конституцията. Дори актовете на парламента могат да бъдат контролирани за съответствието им с обвързващи международни актове като Хартата на основните права на Европейския съюз или други договори за правата на човека.

² В състава на Върховния конституционен съд в Гърция влизат и съдии от Държавния съвет. Бел. ред. д-р В. Петров.

В правните системи с отделен конституционен съд в повечето случаи ВАС може да отнесе въпроса за конституционност на закона пред този конституционен съд (Белгия, България, Чешка република, Германия, Испания, Франция, Хърватия, Унгария, Италия, Литва, Люксембург, Латвия, Полша, Словения, Словакия). По принцип същото може да се каже и за Естония и Гърция по отношение на Отделението за конституционен контрол на Върховния съд (Естония) и Върховния конституционен съд (Гърция). И все пак в Гърция такъв въпрос първо трябва да бъде отнесен до Пленума на ВАС и може да бъде повдигнат само от Пленума на ВАС и само по отношение на материалната конституционност на закона (т.е. не и за процесуални нарушения в парламентарните производства). За разлика от това, в Португалия ВАС не би прилагал законодателство, което счита за противоконституционно. В Австрия ситуацията е съвсем различна: от една страна, ВАС не взема предвид конституционното право. От друга страна, индивидът може да оспори административен акт въз основа на предполагаемо нарушение на конституционни права директно пред Конституционния съд. Ако Конституционният съд отрече наличие на нарушение на конституционните права, ищецът все още може да поиска делото да бъде препратено на ВАС за разглеждане по отношение на закони, които не се считат за конституционни.

Също така редица правни системи предвиждат специално или извънредно средство за защита пред конституционните съдилища срещу окончателните решения на ВАС за контрол на конституционност (Чешка република, Германия, Испания, Хърватия, Унгария – не всички решения, Словения, Словакия), докато отделното лице в други правни системи може да се насочи към Конституционния съд само ако твърди противоконституционност на законите (Латвия, Полша).

II. Достъп до ВАС

1. Представителство на страните пред ВАС

Правилата за представителство на страна в съдебно производство пред ВАС силно се различават сред членовете на Асоциацията. Има две големи групи, една от които изисква представителство на страната – обикновено от адвокат (solicitor, barrister, advocate: названието се различава в отделните членки): Австрия, Белгия, България, Чешка република [само жалбоподателят, а не ответникът], Германия, Испания, Франция, Гърция, Унгария [юрист], Италия, Люксембург, Норвегия [в случай на допуснато обжалване], Португалия, Сърбия, Словения, Словакия) и такава, която позволява на страните да се представляват сами (Швейцария, Кипър, Дания, Естония, Финландия, Обединено кралство, Хърватия, Ирландия, Литва, Латвия, Холандия, Норвегия [само пред Комитета за подбор на жалбите], Полша, Швеция. По този въпрос изглежда има разделение между по-скоро северни и англосаксонски традиции, от една страна, и традиции на Южна или Централна Европа, от друга страна, въпреки че не всеки правопорядък „се вписва“ в тази широка концепция. В последната група (при която не се изисква адвокат) страните със сигурност имат опцията да бъдат представлявани от адвокат, но това не е задължително. Някои членки изискват адвокат, ако представителството е избрано от страната (Кипър, Естония, Обединено кралство, Холандия, Полша), докато други позволяват и други лица да осъществяват представителството (Швейцария [доверено лице, профсъюзи, нестопански организации,

научни работници], Дания, Ирландия [научни работници или представители на НПО], Латвия, Швеция).

В някои държави това е специфично възможно за членове на семейството (Дания, Хърватия, Полша). Други изискват юридическо образование или квалификация, без да изискват това лице да бъде адвокат (Унгария, Словения). В някои правни системи, изискващи представителство от адвокат, е възможно и представителството от представители на НПО, профсъюзи или научни работници (Германия, Полша, Словакия).

Разбира се, има и други различия в подробностите, които трябва да се подчертаят: в някои правни системи има изключения от задължителното представителство от адвокат според естеството на делото. За пример в изборни дела не е необходимо представителство във Франция, Италия и Люксембург. Някои държави членки също позволяват юристи или адвокати да се представляват сами (Унгария, Италия, Словения). В други държави членки служители могат да представляват свой работодател (Чешка република, Хърватия, Литва, Словакия), ако са правни специалисти³ (Литва).

Повечето правни системи не изискват специално разрешение на адвокат да представлява страна пред ВАС. Все пак в някои държави членки се изисква минимален период на опит (Кипър, Дания, Гърция), а в някои други е необходимо специално разрешение (Франция, Обединено кралство [баристъри или солиситъри с право да бъдат изслушвани от висшите съдилища], Италия, Люксембург). Норвегия изисква да се премине тест, за да се получи такова разрешение.

В доста правни системи публичните органи не попадат под същите правила, а могат да бъдат представлявани от свои държавни служители (Австрия, Белгия, Швейцария, Литва, Люксембург, Холандия, Полша). Някои държави членки изискват да имат пълно юридическо образование (Германия, България, Естония, Унгария, Италия, Португалия, Словакия), други позволяват представителство от държавни служители, които принадлежат към конкретен орган (Кипър [Главна прокуратура], Испания [Корпус на държавния адвокат или Корпус на автономните региони], Гърция [Правен държавен съвет], Хърватия [Държавна прокуратура]).

2.Формални изисквания за подаване на жалба

В повечето правопорядъци формалните изисквания за подаване на жалба включват наименование на обжалваното решение, личните данни на жалбоподателя, спазване на срока за обжалване и подписа на ищеца или неговия представител, доказателство за платената съдебна такса или определен бройекземпляри; отчасти е възможно електронно подаване или дори се изисква (Ирландия). В много държавичленки е необходимо също да се включи изложение на фактите (Белгия, Франция, Люксембург), да се определи предполагаемо нарушената норма или да се определят частите от обжалваното решение, които се твърди, че са в нарушение на закона (Белгия, България, Германия, Естония, Испания, Унгария, Италия, Люксембург, Латвия), да се определи обхватът на обжалване (Австрия, Белгия, Франция, Люксембург, България, Швейцария, Кипър, Латвия), да се мотивират (Белгия,

³ Юрисконсулти, бел. ред., д-р В. Петров.

Швейцария, Кипър, Чешка република, Германия, Естония, Испания, Финландия, Франция, Италия), да се направи препратка към прецедентно право и решения (Кипър), да се обяви искането (България, Германия, Естония, Франция, Италия, Литва) или заявяване на желанието за публично изслушване (Естония, Литва).

Последните изисквания са от голямо значение в държавите членки, при които обхватът на процедурата по обжалване е ограничен до възраженията, определени от жалбоподателя (виж по-долу). В някои държави членки, особено (но не само) тези, които имат процедура за допускане на жалбата до разглеждане, може да се наложи да обоснове общественото значение от жалбата и т.н. (Германия, Испания, Обединено кралство, Унгария, Латвия).

По отношение на ограничения обхват на обжалването има две големи групи държави членки. В една група ВАС проверява делото служебно, без да се ограничава до възраженията и аргументите на жалбоподателя (Германия, Дания, Естония, Испания, Финландия, Обединено кралство, Гърция, Португалия, Швеция). В другата група ВАС е ограничен точно по този начин (Австрия, Белгия, Швейцария, Кипър, Чешка република, Франция, Хърватия, Унгария, Италия, Литва, Люксембург, Холандия, Норвегия, Полша, Словения, Словакия). Във Франция последната съдебна практика смекчава това ограничение, като позволява правните аргументи и искания да се поставят в йерархичен ред. В Хърватия ВАС може служебно да реши въпросите за нищожност на административен акт или недействителност на административен договор. Освен това в повечето от тези държави ВАС разглежда служебно някои аспекти, които могат да бъдат обединени под рубриката обществен ред (Белгия, България, Кипър, Чешка република, Франция, Унгария, Италия, Литва, Люксембург, Холандия, Полша). Тези обстоятелства обхващат аспекти като нищожност, решение на некомпетентен съд или нарушение на правила, които се считат за по-важни. В Ирландия ВАС разглежда само онези въпроси, за които „може да се каже, че попадат в рамките на мотивите, на базата на които е дадено разрешение за обжалване“ (също Словения). И все пак тези правила не трябва да се прилагат прекалено формално, за да се избегнат лоши резултати. Холандия посочва, че правото на ЕС не принадлежи автоматично в областта на обществения ред (освен ако правото на ЕС не предвижда друго). Следователно въпрос, свързан с правото на ЕС, може да не е предмет на процедура по преюдициално запитване на Съда, ако не попада във възраженията на жалбоподателя (също Полша).

3. Субекти и предмет на производствата за обжалване

Почти може да се установи общо правило сред държавите членки, че всяка страна в съдебното производство пред долната инстанция, която може да се счита за неблагоприятно засегната от решението на съда, има лично право да обжалва пред ВАС (съгласно съответните формални и материални условия, предвидени от националното процесуално законодателство). Бележки в този смисъл направиха почти всички членки (Австрия, България, Швейцария, Кипър, Чешка република, Германия, Естония, Испания, Финландия, Франция, Обединено кралство, Гърция, Хърватия, Унгария, Ирландия, Италия, Люксембург, Холандия, Полша, Португалия, Швеция, Словения). Обединеното кралство посочи, че дори страната, спечелила делото, може да сезира Върховния съд, за да се потвърди решението при различни съображения. Във Финландия административните органи, участващи в производството пред долната инстанция, могат да сезират ВАС само ако са специално оправомощени от закона.

Австрия и Гърция също предвиждат възможността на компетентния министър да сезира ВАС.

В държави членки с повече от две инстанции обжалването пред ВАС обикновено е възможно само по отношение на решения на административния апелативен съд, респ. по-горестоящия административен съд. Докато някои правни системи предвиждат „ускорено“ производство, така нареченото „leapfrog“⁴, директно от първоинстанционния административен съд към ВАС при определени обстоятелства (виж по-долу, 4.д). Латвия и Сърбия имат различна система, в която – според материалното право – може да бъде сезиран алтернативно ВАС или административният апелативен съд.

Повечето държави изключват някои видове решения или решения в определени правни отрасли от възможността за обжалване пред ВАС. Не се правят такива изключения във Франция, Ирландия и Италия. Доста правни системи предвиждат изключения, отнасящи се до предварителни решения на по-долните съдилища (Австрия, Германия, Естония, Гърция, Унгария, Люксембург, Холандия, отчасти също в Кипър, Финландия, Норвегия, Полша). В Швейцария предварителните решения не подлежат на обжалване пред ВАС, освен ако има нарушение на конституционния закон. Допълнително изключени са съдебните актове, които не представляват окончателно решение, а (най-вече) се отнасят до процесуални въпроси (Австрия, Швейцария, Германия, Естония, Швеция, частично Полша). В Хърватия, Унгария и Словения тези въпроси могат да бъдат предмет на отделно обжалване пред ВАС, когато законът предвижда това. Австрия и Естония споменават способността на страните да се откажат от правото на обжалване, което – ако е валидно – прави жалбата недопустима.

Някои правни системи изключват или ограничават достъпа до ВАС по отношение на определени правни отрасли като имиграционното право, респ. убежището (Германия, Люксембург, Холандия), спешното настаняване на дете (Финландия) или молби за оглаване на принудително изпълнение (Сърбия). В Чешката република обжалването пред ВАС е изключено срещу ново решение на по-долния административен съд, ако първоначалното решение на този съд вече е било отменено от ВАС и жалбоподателят не твърди, че новото произнасяне не се съобразява с това решение на ВАС. По същия начин в Хърватия обжалването на решение на административния съд е изключено, ако с него се отменя административно решение и делото е върнато на административния орган за ново произнасяне. В Холандия обжалването пред ВАС е изключено, ако долустоящият съд реши, че правният въпрос по делото е „очевидно ясен“. В този случай се прибегва само до друг състав на същия административен съд. България е обяснила, че със скорошното си законодателство (в сила от 1 януари 2019 г.) широки области от правото са изключени от обжалване пред ВАС. Има висящо дело срещу това в конституционния им съд.

4. Системи за филтриране

Системите за филтриране имат за цел да намалят натовареността на ВАС и да намерят начин за идентифициране на случаи, „достойни“ за обжалване пред ВАС. Освен това обжалването във всички държави членки трябва да отговаря на определени формални изисквания за допустимост, които не са предмет на въпросите на системите за филтриране.

⁴ Прескачащо обжалване, бел. ред., д-р В. Петров.

А) Системи за филтриране, има или няма

Мнозинство от държавите членки са въвели система за филтриране под формата на предварителна процедура, в която се взема решение за приемане или отхвърляне на жалба (Австрия, Белгия, Дания, Германия, Естония, Испания, Финландия [отчасти: общото правило за липса на филтриране противоречи на специалното законодателство, което прехвърля около 75% от случаите на филтрираща система], Франция, Обединено кралство, Гърция, Хърватия, Ирландия, Литва, Норвегия, Португалия, Швеция, Словения [само за обжалвания по правни въпроси]). За разлика от тях, значително малцинство от правните системи няма такава система за филтриране (България, Швейцария, Кипър [конституционно право за обжалване], Чешка република [с изключение на делата за международна закрила], Унгария, Италия, Литва, Люксембург, Холандия, Полша, Сърбия [няма процедура за обжалване], Словакия).

В някои държави, които не прилагат системи за филтриране, подобни изисквания като тези във филтриращите системи на другите държави членки (виж по-долу) ще бъдат разгледани подробно и ще са от значение за успеха на обжалването: Например в Унгария предполагаемото нарушение, засягащо обжалваното дело, е налице, ако решението на Курията⁵ (ВАС) би гарантирало единство в съдебна практика, ако въпросът има специална степен на обществено значение, ако въпросът трябва да бъде отнесен до Съда на Европейския съюз или ако има отклонение от юриспруденцията на Курията. Тези въпроси не са предмет на предварително производство, но са част от процедурата по обжалване.

Б) Материални критерии за допускане до обжалване

Материални критерии или основания за разрешение за обжалване варират във формулировката, но могат да бъдат обобщени в няколко групи. В доста правни системи единното прилагане и тълкуване на закона са функции на ВАС, които също представляват основание за обжалване. В тази категория могат да се посочат: правни въпроси от „съществено значение“, „обществено значение“, „важни правни въпроси“, „с тежест отвъд настоящия случай“ или „принципни въпроси“ (Австрия, Германия, Дания, Обединено кралство, Ирландия, Норвегия, Португалия, Швеция, Словения), отклонение от съдебната практика на ВАС (Австрия, Германия, Гърция), липса на съдебна практика по въпроса (Австрия, Гърция), „обективният интерес за разрешаване на касационно обжалване по въпроса с цел развитие на съдебната практика“ (Испания) и изрично еднаквостта на закона (Финландия). Друга група причини се отнася до правилността на решението на долустоящ съд и следователно е ориентирана към отделния случай, докато първите категории засягат въпроси от общо значение. Следователно, причини за допускане на обжалването са неправилното прилагане на материалното право (Естония, Финландия, Латвия) или сериозна фактическа или юридическа грешка (Швеция). В Ирландия разрешение за обжалване също може да бъде предоставено „в интерес на правосъдието“. И накрая, неправилното провеждане на съдебна процедура може да доведе до обжалване (Германия, Естония, Латвия).

В) Компетентност за допускане или отхвърляне на възможността за обжалване

⁵ Върховен съд на Унгария, който има гражданска, наказателна и административно-трудова колегия. Бел. ред., д-р В. Петров.

В повечето правни системи решението за допускане или отхвърляне на делото до обжалване се взема от самия ВАС (Германия, Естония, Франция, Обединено кралство, Гърция, Хърватия, Ирландия, Латвия, Португалия, Словения). В някои от тези правни системи това решение може да бъде взето или от ВАС, или от административния съд, чието решение се оспорва (Германия, Обединено кралство). Обединеното кралство е посочило, че такова решение на по-долустоящия съд е възможно, но необичайно. Освен това решението за допускане или отхвърляне на дело до обжалване може да бъде взето от по-долните съдилища в Австрия и Хърватия. Изглежда, че само в Германия решение на по-долустоящ съд за предоставяне на разрешение за обжалване е обвързващо за ВАС. За разлика от това Австрия, Хърватия, Испания и Португалия посочват, че такова решение може да бъде отменено от ВАС. В Германия ВАС може да отмени само отрицателно решение на долния съд в процедура по обжалване. В Дания и Норвегия има специални органи в рамките на ВАС, които решават въпроса за допускане или отказ на делото до обжалване – Комитет за разрешаване на жалби (Дания) и Комитет за подбор на жалбите (Норвегия).

Някои членки посочиха, че в тяхната правна система решението за допускане до обжалване се взема по писмена процедура (Австрия, Германия, Естония, Ирландия). Във Финландия това решение се взема заедно с решението по основателността на делото.

Заслужава да се отбележи – макар да не е изрично поставяно като въпрос – че някои членове споменаха кой е компетентен да вземе решение по молба за разрешаване на обжалване. Докато в Германия това решение се изпълнява от същата комисия (Senat), която, след като разрешение бъде предоставено, ще разгледа делото по същество, в някои правопорядъци има различно разпределение на компетентостите. Вече бяха споменати специални органи в Дания и Норвегия. В Испания решението по молбите за разрешаване на обжалване винаги се дава от първото отделение на третаколегия (компетентна по административно право), докато в случай на допускане до обжалване въпросът се прехвърля на отделението, отговарящо за разглеждане на делото. Във Финландия и в Германия съставът за взимане на решение по молба за допускане на обжалване се състои от трима съдии, а редовният състав е петсъдии. В Естония, Португалия и Обединеното кралство съставът, който взема решение за допускане или отказ да се допусне до обжалване, се състои от трима съдии, които принадлежат към групата на най-опитните съдии от административния отдел на Върховния съд (Португалия). В Ирландия молбите за разрешение за обжалване се разглеждат от Съда, състоящ се от най-малко трима съдии. Във Франция председателят на компетентния състав на Държавния съвет е компетентен да отхвърли молбата за допускане до обжалване (което може да бъде предоставено само в рамките на касационни производства). От друга страна, допускането до обжалване се извършва от компетентния състав да разгледа делото по отношение на основателността му. В Гърция решението се дава в писмена процедура от състав от един или трима съдии, определени от председателя. Това решение може да бъде оспорено пред съда. Но ако страната загуби отново, ще ѝ бъдат начислени тройни съдебни такси. В Латвия състав от трима съдии, определени за тази целпо вътрешни съдебни правила, е компетентен да взема решение по молбата за допускане до обжалване.

Г) Изключения от правилото

Една група правни системине познава изключения от гореописаните филтърни системи

(изрично така: Австрия, Дания, Естония, Испания, Франция, Хърватия, Словения). В други правопорядъци има по-строги или по-смегчени правила в някои области. Прилагат се по-строги правила напр. по отношение на имиграционното законодателство и/или законодателството по предоставяне на убежище в Белгия, Чехия и Холандия (където по принцип няма система за филтриране). В Португалия филтърната система не се прилага и достъпът до Върховния съд е по-смегчен в случаите, свързани с държавна служба, държавно образование или обществено осигуряване.

Д) Процедура за прескачащо обжалване

Някои правни системи също така познават с така наречените процедури за „прескачащо обжалване“ (Германия, Испания, Финландия, Франция, Унгария, Ирландия, Латвия, Португалия). Това са производства, които се прилагат в правни системи с най-малко три инстанции и позволяват скок от първата инстанция директно във ВАС. Някои правопорядъци предвиждат процедурата прескачащо обжалване в определени области на правото: такава процедура е известна във Финландия в областта на данъчното право, в Унгария по трудово право и в Латвия при обществените поръчки. Франция предлага процедура за прескачащо обжалване в няколко области на правото, въпреки че общият брой на случаите е сравнително малък (21 през 2017 г., 19 през 2016 г., 74 през 2015 г. и 288 през 2014 г. – годината на общинските и регионалните избори). Правните отрасли, в които тези процедури се прилагат, са трудовото и осигурителното право, комуналните такси, шофьорските книжки и др.).

Други правни системи са отворени за процедура за прескачащо обжалване по абстрактни критерии: В Ирландия например тази процедура може да се прилага за делата с обществено значение или в интерес на правосъдието. Германия допуска такава процедура, ако първоинстанционният съд приеме и двете страни се съгласят и се повдигат единствено правни въпроси пред ВАС. В Португалия процедурата за прескачащо обжалване е възможна за дела, чиято стойност е най-малко 500000 евро и които се отнасят само до правни въпроси.

Е) Квоти на успеха

Квотите за успех на молбите за допускане до обжалване, доколкото са предоставени, варират от 1 до 62%. Те са показани в следната таблица:

Юрисдикция	Одобрена възможност за обжалване (в %)
Швеция	1-2
Естония	10
Норвегия	10-14
Финландия	10-20
Германия	15
Дания	17
Чешка република	20
Испания	20-30
Франция (касаци)	25
Обединено кралство	33
Ирландия	37
Латвия	40
Португалия	40

5. Фактически филтри в юриспруденцията

За повечето правни системи въпросът дали фактически филтри са установени от съдебната практика при липса на филтърна система не е приложим (Австрия, Белгия, Германия, Дания, Естония, Испания, Финландия, Франция, Обединено кралство, Гърция, Хърватия, Ирландия, Латвия, Норвегия, Португалия, Швеция, Словения). Дори сред онези членки, чиито правни системи нямат система за филтриране, разгледана във въпрос 4, мнозинството дава отрицателен отговор (България, Чешка република, Литва, Полша, Словакия). Унгария и Италия посочиха, че фактически филтри под формата на изисквания за допустимост не са установени от съдебната практика, а от закона. Освен общите предпоставки за допустимост Швейцария посочи, че ще се прилага опростена процедура, ако жалбата е явно недопустима, недостатъчно мотивирана или злоупотребителна. В този случай председателят на съда може да реши сам. Злоупотребата също е категория в Кипър и Холандия. Статистически в единични случаи Люксембург познава нищожност на обжалването, ако другите страни не са правилно уведомени за обжалването.

6. Отношение на филтрите към функциите на ВАС

Доколкото връзката между функциите на ВАС и съответните филтриращи системи е разгледана в данните, предоставени от членовете на Асоциацията, изглежда има повече или по-малко единодушен акцент върху доминиращата функция на уеднаквяването на закона. Тази мисъл се изразява по много начини, като членовете наблягат на уеднаквяването на закона (Германия, Естония, Латвия, Словения), необходимостта от даване на насоки на по-долустоящите съдилища (Португалия, Швеция), по-нататъшното развитие на правото (Германия, Естония, Латвия, Норвегия), фундаменталното значение на правния въпрос (Обединено кралство, Норвегия) или основните линии на съдебната практика (Франция). Въпреки че тези аспекти описват крайна необходимост от функции от по-висок ред, отчитащи цялата правна система, а не отделния случай, не се отрича, че режимът на работа на всеки съд се определя от отделните дела. Така Латвия намери подходящо описание, като заяви, че филтриращата система позволява на ВАС да балансира функцията на уеднаквяване на закона с функцията за осигуряване на правосъдие в отделните случаи. Друг аргумент бе направен само от един член, но може да се прилага и за другите: Финландия изтъкна, че филтърната система е ефективно насочване на ресурсите на ВАС.

7. Конституционни разпоредби за обжалване

Правото на производство по обжалване е гарантирано в конституциите на България, Кипър, Естония, Финландия, Гърция, Хърватия, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Полша и Словения. Докато това право на обжалване представлява индивидуално право на жалбоподателя, конституциите на други юрисдикции предвиждат само институционална гаранция на апелативен съд (Австрия, България, Чешка република, Германия, Литва, Люксембург, Норвегия, Португалия, Швеция). Белгия и Чешката република единствено познават правото на обжалване в граждански (Белгия) или наказателни (Чешка република) съдилища. Сред тези юрисдикции Австрия, Белгия, Италия, Португалия и Швеция изрично са заявили, че техните конституции не съдържат допълнителни разпоредби относно производство по

обжалване. В Ирландия наред със структурата на апелативния съд границите на допускане до обжалване също представляват част от Конституцията. Според конституционното право на Гърция конституционно гарантираното право на обжалване може да бъде променено, но не и отменено със закон (също Хърватия и Полша). Конституциите на Швейцария, Германия, Дания, Испания, Франция, Великобритания, Литва, Холандия, Сърбия и Словакия не споменават правото на обжалване или производство по обжалване.

8. Обществен или академичен дебат

Има обществен или академичен дебат относно обжалването пред по-горна инстанция в много правни системи. Явно основната насока на дискусиата е за по-строг достъп до обжалване. В този смисъл процедурата по обжалване понастоящем се обсъжда в Швейцария и Чешката република. В Германия пък дискусиата е за разхлабване на много стриктния обхват на процедурата по обжалване, прилагана при обжалване пред по-горестоящите административни съдилища в случаи за убежище и международна закрила, с цел да се създаде по-насочваща и обединяваща съдебна практика в тази област на правото, която понастоящем е създавала доста разпръсната съдебна практика от първа инстанция. Естония съвсем наскоро – през 2018 г. – разшири системата си за филтриране на „дребни посегателства“. Испания обсъжда въвеждането на общо двойно изслушване, като по този начин се основава втора инстанция преди касационното производство. Във Финландия се обсъжда искането за обжалване да се разшири като общо правило. Във Франция дискусиата в научните среди и в рамките на Касационния съд доведе до предложение до Garde des Sceaux (министър на правосъдието) за въвеждане на филтрираща система по гражданските дела. В Унгария съвсем наскоро е създаден нов и независим клон на административния съд със закон. Той ще влезе в сила от 1 януари 2020 г. Подробностите ще станат част от законодателството през 2019 г. В Литва новозаконодателство относно филтри за обжалване пред по-горна инстанция чака приемането му от парламента. В Латвия дискусиите се успокояват след въвеждането на нови филтри през 2017 г. В Холандия има противоречие в научните среди: една част предлага да се създаде система за филтриране в Държавния съвет, за да може да изпълнява по-добре функцията за осигуряване на еднакво прилагане на закона. Друга част твърди, че ограниченията вдостъпа до обжалване пред по-нисшите съдилища трябва да бъдат премахнати, за да се подобри осигуряването на справедливост по отделните случаи. И накрая, в Сърбия съдебната система в момента е в процес на реформи, включително въвеждане на двуинстанционно административно правораздаване.

III. Аспекти на изпълнение / процесуални аспекти

1. ВАС като първоинстанционен съд: Възможно съдържание на решенията

Въпросът за възможното съдържание на решенията, когато ВАС (също) служи като първоинстанционен съд, не е относим за няколко държави членки (Австрия, Швейцария, Кипър, Дания, Естония, Обединено кралство, Ирландия, Италия, Норвегия). Чешката република познава компетентност на първа инстанция единствено по въпроси за избори и политически партии. Други посочват, че в този случай се прилагат основните правила, които са приложими и за административните съдилища от първа инстанция (Германия, Испания, Люксембург [макар и в много редки случаи], Полша).

Обхватът и разнообразието от възможни решения доста се различават сред разглежданите правни системи. Изглежда, че минималният стандарт на решение е отмяната на административния акт, за който е установено, че е в нарушение на закона. Тази форма на съдебното решение е приложима в Белгия, България, Германия, Испания, Финландия, Франция, Гърция, Хърватия, Люксембург, Холандия, Португалия, Швеция, Словения и Словакия. Освен административните актове Литва изяснява своята компетентност да обявява (не)законосъобразността на нормативни актове, а Ирландия подчертва своята компетентност да взема решение относно конституционосообразността на законопроектите.

Допълнителна възможност за вземане на решение като първоинстанционен съд е да се задължи административен орган да издаде (нов) административен акт (Германия, Испания, Финландия, Гърция, Хърватия, Латвия, Холандия, Португалия, Швеция). Докато Германия обясни, че освен дискреционните решения съдът може точно да определи съдържанието на решението, което ще бъде постановено от административния орган, Испания посочи, че съдилищата не могат да определят тези специфики. В Германия, Испания, Финландия, Гърция, Хърватия, Холандия и Португалия съдът също може да задължи административния орган да издаде ново дискреционно решение, без да определя съдържанието му. Някои ВАС също имат и компетентността да задължават административния орган да действа по друг начин, различен от административния акт (България, Белгия, Германия, Испания, Финландия, Франция, Гърция, Хърватия, Латвия, Холандия), примерно под формата на бездействие, плащания, обезщетение (Белгия, Франция, Хърватия).

Само в малцинство от правопорядците ВАС е компетентен и да издаде самия административен акт (Франция [изменен или нов административен акт], Унгария, Люксембург [ако е предвидено взаконяване], Холандия, Швеция [само по данъчни въпроси], Словения [включително решението за обезщетение], Словакия). Само в Холандия това може да включва и приемане на дискреционно решение от самия съд.

Гърция обясни, че ВАС може да определи момента, от който отмяната ще стане валидна. Това изглежда особено важно при процедурите, които фактически засягат голям брой хора (например заплащането на държавни служители). Унгарската Сигя е най-вече компетентна като първа инстанция да взема решения по въпроси за местното самоуправление. В този контекст тя може да анулира постановление на местното самоуправление или да упълномощи компетентния контролен орган на местното самоуправление да приеме постановление, ако последният откаже да направи това сам.

Холандският Държавен съвет разполага и с голяма гъвкавост при решаване какъв да е крайния срок, в рамките на който административният орган трябва да вземе определено решение, като декларира, че правните последици от незаконен акт остават в сила, като предвиждат средства за защита или определят щетите, причинени от незаконни действия на административният орган.

2. ВАС като апелативен съд: Възможно съдържание на решенията

Доколкото ВАС служи като апелативен съд, изглежда, че е характерна способността му да отмени решението на долустоящия съд и да върне делото на този съд (Швейцария, Кипър, Чешка република, Германия, Естония, Испания, Финландия,

Франция, Обединено кралство, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Латвия, Холандия, Норвегия, Полша, Португалия, Швеция, Словения, Словакия). Няколко държави членки посочиха, че в такъв случай на касация (Ирландия обясни, че терминът „касация“ не се използва в англосаксонската правна традиция) ВАС също може да реши самото дело в границите, които го е разглеждал долустоящия съд (Германия, Франция, Обединено кралство, Италия, Литва, Люксембург, Полша). Това може да се предполага, че важи и за още правни системи, тъй като този аспект не беше изрично посочен във въпросника и съответно нямаше пряка нужда от представяне на тази информация. В този контекст Испания допълнително обясни, че ВАС може да разпореди отмяна на порочни производства на по-долустоящи инстанции. Германия и Естония споменаха възможността за отмяна на решението на по-горестоящия административен съд и в същото време да се потвърди решението на първоинстанционния административен съд.

Подобно на въпрос III.1. много държави членки обясниха, че ВАС е компетентен и да отмени административния акт (България, Швейцария, Кипър, Чешка република, Германия, Дания, Естония, Испания, Финландия, Хърватия, Унгария, Ирландия, Италия, Холандия, Норвегия, Португалия, Швеция, Словакия) и да задължи административния орган да издаде административен акт (Австрия, България, Швейцария, Германия, Дания, Естония, Испания, Финландия, Обединено кралство, Хърватия, Унгария, Ирландия, Италия, Холандия), да издаде дискреционно решение (Швейцария, Германия, Дания, Естония, Испания, Финландия, Обединено кралство, Хърватия, Унгария, Ирландия, Италия, Холандия) или да действа по определен начин, различен от административния акт (Швейцария, Кипър, Германия, Дания, Естония, Испания, Финландия, Обединено кралство, Хърватия, Унгария, Ирландия, Италия, Холандия). Много по-малък е броят на ВАС, които са компетентни да издадат самия административен акт (Австрия, Швейцария, Кипър [само по дела за убежище и данъци], Дания, Хърватия, Унгария [само при обжалване, не в процедура на преразглеждане], Холандия) или дори сам да издаде дискреционно решение (Холандия).

Няколко държави членки се позовават на възможността за прехвърляне на делото на Конституционния съд (Германия, Хърватия, Унгария, Италия, Люксембург, Латвия). В много малко правни системи има възможност да се дадат (абстрактни) правни становища или авторитетни тълкувания на закона (Унгария, Полша). Великобритания е запозната с концепцията на *obiter dicta*; все пак, мнения и тълкувания могат да бъдат дадени само в определено дело. Унгария предоставя правни становища само в производствата по жалби за отмяна на административни актове.

В по-голямата част от правните системи фактическите констатации на долустоящия съд са обвързващи за ВАС (България, Швейцария, Германия, Естония, Испания, Франция, Обединено кралство [освен ако са „явно погрешни“], Хърватия, Ирландия, Литва, Латвия, Полша, Португалия, Сърбия, Словакия). Франция обясни, че (в редки случаи) може да обяви фактически констатации на долната инстанция за неверни. В Полша първоинстанционният съд не подлага на проверка самите факти. Той разчита на фактите, които административният орган е събрал в предоставените документи. Все пак, подробно се разглежда дали тези факти са законосъобразно определени. Обвързващият ефект може да бъде недействителен, ако процесуалните действия на долната инстанция са признати за незаконни от ВАС (България, Германия, Естония, Латвия). Кипър посочи, че не е обвързан с констатациите, но ВАС разглежда

само правни въпроси; съдът не е този, който взема решението. Гърция, Унгария и Словения изясниха, че обвързващият ефект съществува само в производствата по обжалване на решения на долустоящи съдилища, но не и в производствата по жалби за отмяна на административни актове.

Обвързващ ефект не съществува в Чешка република, Финландия, Италия, Люксембург [в зависимост от вида на производството], Нидерландия и Швеция.

3. Процедурни правила за първоинстанционни дела във ВАС

Доколкото ВАС също действат като първоинстанционни съдилища, процесуалните правила, които се прилагат, в повечето случаи са същите като тези при обикновените съдилища от първа инстанция (България, Чешка република, Германия, Испания, Финландия, Франция, Гърция, Хърватия, Италия, Литва, Латвия, Холандия, Полша, Швеция, Словения, Словакия), въпреки че в редица от тези правни системи се прилагат и специфични правила. В Чешката република формалните изисквания могат да бъдат по-строги, сроковете могат да бъдат различни и в изборни дела не е необходимо представителство. Също така в Словения има специални правила за много случаи на постановяване на първоинстанционни решения от ВАС, например за изборни дела. В Гърция има известни различия като по-кратки срокове в случаите на предоставяне на временна закрила по законодателството за убежището и в някои случаи за обществени поръчки. В Литва в случаите на проверка за законнообразността на някои нормативни административни актове се прилага общото правило на водене на писмено вместо устно производство. Основните разлики се състоят и от времеви рамки. В Холандия сроковете също могат да бъдат по-кратки. Освен това, в някои случаи относно планове за териториално и селищно устройство страните може да бъдат задължени да посочат всички основания в рамките на срока за обжалване, без възможност да ги допълват по-късно. В Германия физическите лица се нуждаят от представителство пред ВАС.

В Люксембург ВАС има свои собствени процесуални правила, които се прилагат при обжалване и в първоинстанционните дела. Независимо от това, те са относително аналогични на процесуалните правила за първоинстанционния административен съд, въпреки че сроковете може да се различават. В Ирландия има специфични процесуални правила, определени в Конституцията, за много редките случаи на компетентност от първа инстанция. В Унгария също процесуалните правила за много специфичните компетентности на ВАС като първоинстанционен съд са особени.

В Полша процесуалните правила, които трябва да се прилагат от ВАС, зависят от предмета. При спорове относно компетентност се прилагат съответно правилата на първоинстанционните съдилища. В други случаи има специфични процесуални правила в определени закони като Изборния кодекс, предвиждащ по-кратки срокове. В случай на обжалване на резолюция на Националния съвет на съдебната власт относно назначаването на съдия във Върховния съд ВАС трябва да приложи Гражданския процесуален кодекс, което може да е от огромно значение. Трябва да се помни, че Върховният съд решава аналогичните спорове, свързани с ВАС.

4. Процесуални правила за обжалване

Доколкото правните системи на държавите членки предвиждат конкретна процедура за обжалване пред съответния ВАС, в много случаи няма различни

процесуални правила за тази процедура за обжалване (Дания, Испания, Финландия, Обединено кралство, Унгария, Латвия, Швеция, Словения).

В някои правни системи има опростени процесуални правила в определени аспекти. В Кипър ВАС може да отхвърли всяка жалба, която изглежда *prima facie* незначителна, без открито заседание, но по принцип откритото заседание е задължително. Все пак на практика правилото *prima facie* не се прилага. В Швейцария (само по дела, които не съдържат правен въпрос от общ интерес) и Германия решението по обжалването се взема от трима съдии, макар тези ВАС по принцип да решават в състав от петима съдии. В Германия решението за допускане до обжалване, за разлика от решението по постъпилата жалба, не изисква открито заседание. Освен това обхватът на разглеждане в процедурата по обжалване е ограничен до посочените поводи за обжалване. Във Франция процедурата по обжалване дори не се счита за състезателна. За жалбата не се съобщава на другата страна и ВАС не трябва да уведомява жалбоподателя, ако основава решението си (за недопускане) на обществения ред. Накрая това решение се мотивира съвсем накратко. В Австрия и България съществуват някои отделни правила по отношение на подтикване на жалбоподателя да отстрани недостатъците на жалбата си и в случай че той не го направи, се отхвърля жалбата. В България има кратки срокове както за съда, така и за жалбоподателя, предвидени в процесуалните правила.

В Чешката република решенията за недопустимост на жалба по дело, отнасящо се до международна закрила, трябва да бъдат гласувани единодушно от камарата.

В Естония и Ирландия съществуват отделни правила за процедурата по допускане.

Литва отбелязва, че от 2019 г. допускането на обжалване се извършва в първоинстанционните съдилища.

5. Открити заседания

В значителен брой правни системи не се изискват открити заседания в производството по обжалване (Швейцария, Финландия, Хърватия, Литва, Португалия, Сърбия, Швеция). Дания посочва, че заседанията на Съвета за допускане на жалбите не са публични. По подобен начин в Норвегия Комитетът за подбор на жалби провежда само писмено разглеждане, а има открито заседание, ако бъде разрешено обжалване. Голям брой правни системи се различават по сходен начин по отношение на изискванията за открити заседания в производството по допускане и производството по допуснатото обжалване. В няколко правни системи няма открито заседание в производството по допускане, докато в производството по допуснатото обжалване провеждането на устно изслушване е по преценка на съда (Чешка република, Естония, Испания, Латвия). В Словения няма открити заседания в производството за допускане до ревизия, докато в производството по допуснатата ревизия (само по правни въпроси) съдът може да постанови открито заседание. И все пак на практика съдът обикновено взема решение в закрито заседание. При апелативно обжалване (също и по отношение на фактите) съдът може да вземе решението след ново открито заседание, ако трябва да бъдат събирани отново доказателства или ако трябва да се установят нови факти. В Германия производството по допускане не изисква открито заседание, но в производството по допуснатото обжалване се изисква такова, въпреки че страните

могат да го преодолеят, ако и двете страни се откажат от него. В Кипър и Полша няма процедура по допускане. Откритото заседание е задължително за вземане на всички съдебни решения, въпреки че в Полша страните могат да се откажат от него. Също така в Люксембург има общо правило във всички случаи да се провежда открито заседание на страните, за да пледират, допълват писмените си твърдения и да отговарят на въпроси, които съдът може да има, въпреки че процедурата по същество е писмена. За разлика от това в България съдът заседава в закрити заседания, освен ако не постанови друго. В Швейцария обикновено няма открито заседание, освен ако съдия не го изиска или няма единодушие при гласуването от съдиите. В Австрия, след като предварителното производство приключи, трябва да се проведе открито заседание, ако бъде поискано, и никое от (много) изключенията не се прилага. От друга страна, съдът може да реши да се проведе открито заседание. В Ирландия решенията по жалбите се основават по-скоро на писмените изявления, отколкото на устни обяснения, освен ако съдът реши, че е необходимо открито заседание. Конституционното изискване правосъдието да бъде раздавано публично се изпълнява, като се публикува жалбата, отговорът на ответника и решението на съда. По подобен начин в Обединеното кралство решенията по молбите за допускане на обжалване обикновено се вземат без открито заседание. Единствено в малък брой случаи се разглеждат и устно, например ако имат възможност за отправяне на преюдициално запитване към Съда на Европейския съюз или са изключително чувствителни. По съществените жалби винаги се взема решение след открито заседание. Във Франция въпросът дали да се проведе открито заседание зависи от етапа на производството: допускането може да бъде отказано чрез разпореждане на председателя на отделението, което се издава без провеждане на открито заседание или чрез решение след заключение на докладчик и открито заседание.

6. Обвързващо действие в последващи дела за долустоящите съдилища и ВАС

В повечето правни системи решенията на ВАС като цяло нямат обвързващо действие за по-долустоящите съдилища (Австрия, Белгия, България, Швейцария, Чешка република, Дания, Германия, Естония, Испания, Финландия, Франция, Хърватия, Италия, Люксембург, Латвия, Полша, Португалия, Сърбия, Швеция, Словения, Словакия), въпреки че са докладвани някои изключения. Те се прилагат в онези правни системи, в които дело може да бъде върнато на по-долустоящия съд за последващо решение след касационно/ревизионно решение на ВАС (Австрия, Германия, Италия, Латвия). В Полша ВАС има не само възможността да взема решения по конкретни дела, но и да приема тълкувателни постановления, както абстрактни, така и конкретни, които са задължителни за всички по-долустоящи съдилища. Абстрактните тълкувателни постановления са за изясняване на правните разпоредби, чието приложение е довело до различия в съдебната практика. Те се приемат при поискване от конкретни участници като председателя на ВАС или главния прокурор без конкретна връзка с определено дело. За разлика от тях конкретните решения за уеднаквяване са за изясняване на правни въпроси, пораждащи значително съмнение в контекста на висящо дело, по искане на състава, който разглежда делото. В Гърция решението е задължително за долустоящите съдилища в конкретни дела, особено когато Върховният специализиран конституционен съд обявява законодателен акт за противоконституционен. Това обяснява и моделните или пилотни съдебни процеси, които задължават долустоящите съдилища да спрат производството си в очакване на решението на ВАС, което след това е задължително за тях. В Австрия съществува

подобна опция, като ВАС може да издаде постановление, ако има значителен брой подобни висящи дела или има основателна презумпция, че това ще стане. Тази процедура се прилага с цел да се забрани на други съдилища да вземат окончателни решения по такива дела и да спрат теченето на сроковете за ревизионно обжалване. В Португалия има възможност за разширяване на обвързващото действие на дадено решение по конкретно дело върху други дела, при които различни лица са оспорили идентичен административен акт.

В същото време всички правни системи, които не познават обвързващото действие, заявиха, че долустоящите съдилища са склонни да следват решенията на ВАС в подобни случаи. Някои от държавите членки казват, че различаващите се решения на долустоящите съдилища може да подлежат на обжалване, което дава възможност на ВАС да вземе решение по предложеното алтернативно разрешение (Швейцария, Чешка република, Германия, Испания, Люксембург, Латвия, Швеция, Словения), някои от които се позовават на принципите на правната сигурност, съгласуваността, предсказуемостта и равенството в комбинация със спазването на съдебната практика на ВАС (Франция, Словения). Италия нарича добра практика това, че долустоящите съдилища следват решенията на ВАС, а Швеция посочва правните мотиви на ВАС като ръководство за долустоящите съдилища, като „обвързващия“ ефект зависи от правната му стабилност и яснота.

Освен това някои държави членки заявиха, че има специфични изисквания при желание на долустоящите съдилища да се отклонят от решение на ВАС. По-специално беше посочено изискването за мотивиране, в което трябва да се разгледа и обсъди съдебната практика на ВАС, от която се предвижда отклонение (Чешка република, Испания, Гърция, Латвия [фондаментални причини], Словакия).

Дания отбеляза, че (фактичката) обвързваща сила на решенията на ВАС отслабва с времето.

За разлика от това в някои правни системи решенията на ВАС са задължителни за долустоящите съдилища (Кипър, Обединено кралство, Унгария, Ирландия, Литва, Норвегия). Държавите членки от обичайното право се позовават на доктрината на прецедента (Кипър, Обединено кралство, Ирландия). Това прави отклоненията на долустоящите съдилища допустими само когато могат да отграничат случая достатъчно, за да кажат било че съществуват фактически разлики, които оправдават различно решение, било че има различни правни въпроси, повдигнати по делото. Същият механизъм се прилага и за долустоящите съдилища в Литва.

ВАС във всички правни системи имат възможността да се отклоняват от собствените си минали решения, въпреки че съществуват значителни различия както по същество, така и по отношение на процедурните изисквания. Някои държави членки заявяват, че не са обвързани от предишните си решения (България, Швейцария, Германия, Дания, Испания, Финландия, Италия, Холандия, Португалия, Словения). За редица държави членки промяната на съдебната практика изисква разширен състав или дори решение на заседание на Пленума (Австрия, Кипър, Чешка република, Естония, Финландия, Обединено кралство, Норвегия, Швеция) или значими основания (Белгия, Италия [трябва да бъде добре мотивирано], Латвия). За Швеция трябва да се отбележи, че това се основава на традиция да се следват миналите решения. Във Франция съществува неписано правило, че отклонение не трябва да се извършва в рамките на

десет години от приемане на решението. Освен това, отклоняващото се решение трябва да бъде взето от състав, който е по-тържествен⁶. Някои членки се позовават на принципите на правната съгласуваност или правната сигурност, които трябва да се вземат предвид при отклонение от предишни решения (Люксембург, Латвия, Словакия). Словения посочи, че е възможно да се променят мотивите, ако това е необходимо за по-нататъшно развитие на правото или привеждането му в съответствие с други съдилища (като Конституционния съд, Европейския съд или ЕКПЧ). В Ирландия съдилищата обикновено следват решения на съдилища с еднаква компетентност. Въпреки че е рядкост ВАС да се отклонява от минали решения, това не е юридически недопустимо („ще се отклони от по-ранното решение само по най-убедителните причини“). В Обединеното кралство ВАС обикновено вземе предвид предишно решение на същия съд (или неговия предшественик⁷), но ще се отклони, ако „изглежда правилно да го направи“.

В Гърция същите ограничения за отклонение от (предишни) решения на ВАС важат както за ВАС, така и за долустоящите съдилища.

Някои държави членки заявяват, че ВАС е обвързан от предишните си решения (Хърватия, Унгария, Литва, Норвегия). За Италия това важи за решенията на Пленума, които са задължителни за други състави. За Норвегия това се разглежда като общо правило с възможност за отклонение. Ако ВАС в Норвегия счита, че трябва да се отклони, той обикновено завежда делото пред Голямото отделение или пленарния състав. В Хърватия също е налице възможност да се отнесе въпросът до заседание на всички съдии. В България тълкувателните решения имат обвързващо действие. По подобен начин в Полша състав на ВАС може да поиска промяна на тълкувателните постановления. Също така в Унгария, където ВАС е обвързан от предишни решения, има възможност да се постави въпросът в производство по уеднаквяване. В Сърбия правно становище, прието от всички съдии на отделение на ВАС, е задължително за съставите в отделението.

7. Обвързващо действие на решенията на други отделения на ВАС

Доколкото ВАС имат различни отделения, в повечето случаи те не са обвързани с решенията на останалите отделения (Белгия, България, Испания, Финландия, Италия, Холандия, Полша, Португалия, Словения). В Белгия обаче решенията на Пленума се ползват с по-голямо зачитане.

В някои правни системи се изисква решение на разширен състав или пленарен състав за отклонение от решението на друго отделение (Австрия, Кипър, Естония [специален панел], Финландия, Словакия). Във Франция при отклонение от принципа на единство на ВАС се прилагат същите правила като тези при минали решения.

ВАС в Люксембург неофициално се е задължил да остане максимално последователен. Също така в Холандия има неофициални средства за осигуряване на съгласуваност в съдебната практика на ВАС: има редица неформални работни групи, където се обсъждат въпроси от значение за по-широка дискусия.

⁶ Има се предвид по-голям като численост съдебен състав, респ. Пленум. Бел. ред., д-р В. Петров.

⁷ Има се предвид Камарата на лордовете, която в периода до създаването на Върховния съд на Обединеното кралство е била най-висшата съдебна инстанция. Бел. ред., д-р В. Петров.

В някои правни системи решенията на други отделения на ВАС имат обвързващо действие. В Швеция това се случва въз основа на вътрешна традиция – както е и при решенията на същото отделение. В Унгария отклонение е възможно само въз основа на тълкувателно решение. В Швейцария, при общо съгласие, има възможност за отклонение в процедура на обмен на мнения. В Италия и Сърбия единствено решенията на Пленума имат обвързващ ефект. В Латвия отклонение е възможно само при изключителни обстоятелства.

В Германия едно отделение няма свободата да се отклонява от решенията на друго отделение. Ако другото отделение декларира, че се придържа към своето правно становище, Големият сенат трябва да вземе решение (само по правния въпрос в конкретното дело). Сходна процедура е предвидена от специален закон за ситуации, в които един от петте върховни съдилища иска да се отклони от решение на друг върховен съд по въпрос, който засяга и двете съдилища.