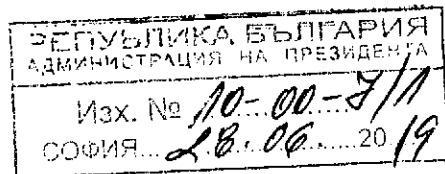




Република България  
Администрация на Президента

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 170 КЛ 6/19  
Дата 01.07.19



ДО  
Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ  
НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам Становище от Президента на Република България по конституционно дело № 6 от 2019 г.

С уважение,

  
Димитър Стоянов

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА ПРЕЗИДЕНТА НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



*Република България*  
*Президент*

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определение на Конституционния съд от 28.05.2019 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересувана институция по конституционно дело № 6 от 2019 г. В това си качество изразявам следното становище относно чл. 58, ал. 1 от Изборния кодекс.

Според чл. 120, ал. 2 от Конституцията гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съд всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Логиката на чл. 58, ал. 1 от Изборния кодекс (ИК) е точно обратната. Вместо да се посочат необжалваемите решения на Централната избирателна комисия (ЦИК), са изброени онези, които подлежат на обжалване пред Върховния административен съд.

В чл. 120, ал. 2 от Конституцията се съдържа принципът на непълната обща клауза за обжалваемост. Разпоредбата утвърждава правилото за обжалваемост пред съд от гражданите и от юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат. Изключения от това правило се допускат само за административни актове, изрично посочени в закон. Най-ясно принципът на непълната обща клауза е описан в мотивите на Решение № 13 на Конституционния съд от 1993 г., където се отбелязва, че "По смисъла на чл. 120, ал. 2 сега съдебният контрол спрямо административните актове е допустим на общо основание, а е изключен само за изрично посочените от закона случаи".

В административноправната доктрина е прието, че в България общата клауза за обжалваемост е въведена през 1970 г. с първия Закон за административното производство. Но идеята за общата клауза може да се види още в чл. 121 от Органическия Устав на Източна Румелия, издаден в Пловдив през 1879 г. Непълната обща клауза за обжалваемост на административните актове присъства в българското

законодателство, уреждащо административното правосъдие след приемането на Закона за административното правосъдие през 1912 г. Единствено в периода 1915 - 1922 г. правомощията на Върховния административен съд са ограничени. Конституцията на Народна република България от 1947 г. не предвижда съдебен контрол на актовете на администрацията и през 1948 г. със Закона за устройството на народните съдилища Върховният административен съд е закрит. Видно от обсъждането на чл. 120 от Конституцията от 1991 г. (Седмо Велико Народно събрание, Стенографски дневници 1990 - 1991, 175 заседание, София, 1992 г., с. 256 - 263), изразената в конституционната норма воля е насочена към възприемане на принципа за съдебно обжалване на всички административни актове със съзнанието, че той е темелът на административното правосъдие. Същевременно се отчита и необходимостта от ограничаване на общата клауза, за да бъде защитен обществения интерес. Необходимият баланс е постигнат чрез предвиденото в чл. 120, ал. 2 от Конституцията изключение от правилото на общата клауза за обжалваемост – за административни актове, изрично посочени в закон. *Всичко това показва, че принципът на непълната обща клауза за съдебна обжалваемост на административните актове традиционно присъства в периодите, в които България е демократична и правова държава.*

В редица свои решения Конституционният съд подчертава фундаменталното значение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията (Решение № 13 от 1993 г., Решение № 21 от 1995 г., Решение № 18 от 1997 г., Решение № 8 от 1999 г., Решение № 3 от 2002 г., Решение № 1 от 2012 г., Решение № 14 от 2014 г., Решение № 4 от 2019 г. и др.). *Това значение е проекция на концепцията, че нито правата, нито принципите, прогласени в Конституцията, могат самостоятелно и изолирано едно от друго да изпълняват пълноценно своите регулиращи функции. Единствено посредством тяхното взаимодействие те са в състояние да осигурят интегритета на правовия ред.*

Значението на обжалваемостта пред съд, в аспекта на административното правосъдие, може да бъде търсено в няколко посоки. *На първо място*, универсалното право на защита по чл. 56 от Конституцията е конкретизирано в чл. 120, ал. 2 като правило за обжалваемост пред съд на всички административни актове. *На второ място*, правото на съдебна защита, реализирано чрез съдебния контрол върху актовете на административните органи, е особено важна проекция на прогласения в чл. 8 от Конституцията принцип за разделението на властите. *На трето място*, съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава, чрез който се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и се противодейства на посегателствата върху правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. *Ето защо разпоредбата на чл. 120, ал. 2 е носеща конструкция в системата*

от гаранции, за да не останат нормите на чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 56 от Конституцията само с декларативен характер. Именно поради всичко това Конституционният съд в Решение № 8 от 2018 г. заключава, че без всякакво съмнение част от достиженията на Конституцията на Република България от 1991 г. се отнасят до административното правораздаване и неговото уреждане на конституционно ниво.

Предвид изтъкнатото фундаментално значение на чл. 120, ал. 2 от Конституцията тази разпоредба многократно е била на вниманието на Конституционния съд. В неговата богата практика акцентът е върху конституционните предели, които законодателят няма право да надхвърля, когато предвижда изключение от общата клауза за обжалваемост на административните актове (Решение № 13 от 1993 г., Решение № 21 от 1995 г., Решение № 18 от 1997 г., Решение № 22 от 1998 г., Решение № 14 от 2014 г. и др.). Това само потвърждава базовия характер на общата клауза за обжалваемост и нейната взаимовръзка с основни конституционни принципи и основни права и свободи на гражданите (Решение № 14 от 2014 г.).

Никога не е имало съмнение, че логическата конструкция на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, след като предвижда като правило всеобхватен съдебен контрол на административните актове, допуска изключение само по отношение на актовете, изрично посочени със закон. *Следователно конституционно определеният подход, който законодателят е длъжен да спазва, е не позитивно да се определят обжалваемите административни актове, а изрично да се посочат необжалваемите.* Именно този конституционно задължителен подход е нарушен в чл. 58, ал. 1 от ИК.

Конституционното изискване за изрично посочване на необжалваемите административни актове е въведено и за да може законодателят ясно да аргументира в името на какви други по-важни интереси е ограничил правото на съдебна защита. В чл. 58, ал. 1 от ИК законодателят се е отклонил от това изискване. Вместо да се посочат необжалваемите актове на ЦИК, са изброени онези, които подлежат на обжалване. *Така, противно на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, в чл. 58, ал. 1 от ИК се утвърждава принципът на необжалваемост на актовете на ЦИК, а обжалваемостта е предвидена като изключение. Това законодателно решение, което преобръща съотношението между правило и изключение, е несъвместимо с Конституцията.* Направената с чл. 58, ал. 1 от ИК подмяна на волята на конституционния законодател е опасен прецедент, засягащ избирателното право на гражданите, което пряко произтича от народния суверенитет и съгласно чл. 57, ал. 1 от Конституцията е неотменимо. Създава се риск това конституционно нетърпимо положение да бъде възпроизведено и в други закони и да ерозира значението на съдебния контрол върху административните актове, който е същностният признак на демократичната и правова държава.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

По изложените съображения считам, че чл. 58, ал. 1 от Изборния кодекс не съответства на чл. 120, ал. 2 и на свързаните с него чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 56 от Конституцията на Република България.

**РУМЕН РАДЕВ**  
**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**