



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 11 за 2006 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 23 януари 2007 г. сме конституирани като заинтересована страна по конституционно дело № 11 за 2006 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България.

В искането се оспорва конституционността на две разпоредби от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), а именно:

- чл. 143, ал. 4, съгласно който жалбоподателят заплаща направените по делото разноски, когато оттегли жалбата си срещу административен акт или неговото оспорване бъде отхвърлено от съда;

- чл. 186, ал. 1, съгласно който право да оспорват подзаконов административен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи и законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения.

Посочените в искането конституционни основания, обосноваващи твърденията, са както следва:

- противоречие на предвиденото в чл. 143, ал. 4 от АПК задължение за заплащане на разноските с чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията, установяващи принципа на правовата държава, правото на защита като основно право на гражданите и общата клауза за обжалваемост на административните актове;

- противоречие на предвиденото в чл. 186, ал. 1 от АПК изискване за наличие на правен интерес от оспорването на нормативните административни актове като условие за активна процесуална легитимация в процеса с чл. 4, ал. 1 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията, установяващи принципа на правовата държава и общата клауза за обжалваемост на административните актове.

1. Относно твърдението за противоречие на предвиденото в чл. 143, ал. 4 от АПК задължение за заплащане на разноските с чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията

Според омбудсмана разпоредбата на чл. 143, ал. 4 от АПК въвежда „имуществен ценз“ за упражняване на едно основно конституционно право – правото на защита по чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията, тъй като поставя правото на гражданите да обжалват административните актове пред съда в зависимост от техните финансови възможности и то по начин, който може да ги откаже да упражнят конституционното си право на защита.

По смисъла на чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията правото на защита е „основно, всеобщо и в същото време лично право, което има процесуален характер, защото е средство за защита на друго право (накърнено или застрашено)“. В такъв смисъл се е произнесъл Конституционният съд в Решение № 3 от 1994 г. по к. д. № 1 за 1994 г. В диспозитива на това решение, с което се дава задължително тълкуване на чл. 56, ал. 1, се постановява разбирането за функцията на това основно конституционно право на гражданите като „средство за защита на другите техни нарушени или застрашени права и законни интереси“. С оглед на това си предназначение правото на защита на гражданите предполага наличието на нарушено или застрашено право или законен интерес, което означава, че гражданите нямат право на защита, когато:

- не могат да се легитимират като участници в процеса чрез правния си интерес - нарушени или застрашени права и законни интереси; или

- когато съдът установи, че техните права и законни интереси не са нарушени или застрашени и отхвърли жалбата.

В този смисъл конституционособразното установяване на правото на защита в законовата уредба на съответния процес – граждански, административен или наказателен, изисква то да е в достатъчен обем, който да гарантира опазването на накърненото или застрашено материално право. Възлагането на разноските на

виновната/неизправната страна в процеса не засяга правото на защита, защото това възлагане се свързва с констатацията на съда, че тази страна няма накърнено или застрашено право или законен интерес. Задължението за поемане на разноските от виновната/неизправната страна е реципрочно на правото на разноски на другата страна, чието материално право е потвърдено със съдебното решение и която без основание е била принудена да участва в съдебното производство и да прави разноски за това.

Всички процесуални закони възлагат разноските на виновната/неизправната страна, която със своето поведение е предизвикала съдебния спор и тази уредба е в пълно съответствие с разпоредбата на чл. 57, ал. 2 от Конституцията, съгласно която не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други. Нито изправната страна по делото, нито държавата са длъжни да правят разходи за съдебни производства за защита на несъществуващи права и интереси.

В Решение № 21 от 1995 г. на Конституционния съд по к. д. № 18 за 1995 г., тълкувайки чл. 120, ал. 2 в неразривна връзка с чл. 56 от Конституцията, съдът очертава правото на съдебна защита на гражданите и юридическите лица срещу административни актове в рамките и със съдържание, съответни на уреденото в чл. 56 основно право на защита на всеки гражданин, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Следователно чл. 120, ал. 2 от Конституцията не установява друг по-широк и различен обем на правото на защита при съдебното обжалване на административните актове, обосноваващ отпадането на задължението на жалбоподателя за поемане на разноските, когато по своя воля оттегли жалбата си или когато жалбата му е отхвърлена от съда като неоснователна.

С оглед посоченото ако жалбоподателят не бъде задължен да поеме разноските по производството при оттегляне или отхвърляне на жалбата му, това не само ще надхвърли обема на конституционно гарантираното му право на защита, но и ще накърни правото на защита на изправната страна, която ще бъде натоварена с разноските въпреки че нейното материално право е било засегнато и накърнено от неоснователното оспорване.

В искането са развити и аргументи, поначало ирелевантни спрямо конституционностъобразността на разпоредбата, според които държавата е длъжна да защитава издадените от нейните органи актове, тъй като:

- това е част от задължението ѝ да издава законосъобразни актове;
- задължението на администрацията да издава законосъобразни актове се обезпечават финансово чрез държавния бюджет, формиран от приходи от граждани по пътя на данъчното облагане; и

- защитата пред съда не представлява свръхусилие от страна на администрацията, за което да се дължи допълнително заплащане.

Следва да се има предвид, че съдебната защита на администрацията не може да се разглежда като неразделна част от нейното задължение да издава законосъобразни актове. Произтичащото от принципа на правовата държава задължение за административните органи да издават законосъобразни актове се реализира в самото издаване на такива актове. Законосъобразността на административни актове, а с това и изпълнението на задължението на административните органи да издават законосъобразни актове, не се предпоставя от съдебното им потвърждаване. Противното разбиране би влязло в противоречие с конституционния принцип за разделение на властите, с конституционно признатата реализация на изпълнителната власт като отделна власт. Противното разбиране би утвърдило и погрешната презумпция за незаконосъобразно работеща като правило администрация, затова нуждаеща се от задължителен коректив в съдебната проверка и потвърждаване на нейната дейност. Дори статистически погледнато, това не е така. Административните актове са основната юридическа форма, в която се реализира изпълнителната власт. Преобладаващата част от тях са в основата на осъществяваното пряко от органите на изпълнителната власт държавно управление в съответствие с Конституцията и законите на страната. Само малка част от издаваните от административните органи актове биват съдебно обжалвани, а при тяхното обжалване в преобладаващия брой случаи те са потвърждавани, а не отменени от съда.

Съдебното решение, с което съдът отхвърля жалбата срещу административен акт, е по същество доказателство, че администрацията е изпълнила своето задължение да издава законосъобразни актове. Оттегленото от жалбоподателя оспорване на административния акт е по същество отказ законосъобразността на акта да бъде установена и по съдебен ред. Същевременно доколкото приходите от гражданите, постъпващи чрез данъчното облагане формират държавния бюджет, разходването на средствата в бюджета е насочено към покриване на осъществяваните в полза на тези граждани държавни функции. Чрез държавния бюджет се финансира самото държавно управление съобразно Конституцията и законите на страната. Извън това целево предназначение на бюджетните средства стоят направените от администрацията разходи по съдебната защита на издадения от нея законосъобразен акт, независимо дали изводът за тази законосъобразност произтича от отказа на жалбоподателя да оспорва акта или от съдебното решение за отхвърляне на жалбата.

2. Относно твърдението за противоречие на предвиденото в чл. 186, ал. 1 от АПК изискване за наличие на правен интерес от оспорването на нормативните административни актове като условие за активна процесуална легитимация в процеса с чл. 4, ал. 1 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията, установяващи принципа на правовата държава и общата клауза за обжалваемост на административните актове

Според чл. 4, ал. 1 от Конституцията Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Както е посочено в Решение № 13 на Конституционния съд от 1993 г. по к.д. № 13 за 1993 г. смисълът на тази норма е в цялостно обвързване упражняването на държавната власт от нормите на правото. Така този конституционен принцип се адресира преди всичко към органите на държавна власт и изисква правото в държавата да се изгражда от тях като единна и непротиворечива система на принципа на йерархията на нормативните актове. Той не включва единствено изискването за законосъобразност на подзаконовите нормативни актове. В йерархическата структура на законодателството върховен закон е Конституцията и всички останали нормативни актове, в това число и приеманите от Народното събрание закони, не могат да ѝ противоречат. Разпоредбата на чл. 4, ал. 1 обвързва всички органи на държавна власт при упражняване на тяхната нормотворческа компетентност - както Народното събрание е длъжно да приема конституционносъобразни закони и решения, така и останалите органи в държавата са длъжни да издават или приемат конституционносъобразни и законосъобразни подзаконови нормативни актове.

Безспорно е, че на задължението на органите на държавна власт да управляват страната според Конституцията и законите съответства правото на гражданите на едно конституционносъобразно и законосъобразно управление. Това е право, което макар и не включено пряко в съдържанието на чл. 4, ал. 1, може да бъде изведено от духа на конституционния принцип на правовата държава. Механизмите за защита при нарушение на правото на конституционносъобразно и законосъобразно управление на гражданите не са предмет на уредба в чл. 4, ал. 1.

Нещо повече, механизмите за защита при нарушение на правото на конституционносъобразно и законосъобразно управление на гражданите не могат да бъдат изведени от разпоредбата на чл. 4, ал. 1, без тази разпоредба да влезе в колизия с други конституционни текстове. Това е така, защото процесуалната легитимация, обоснована единствено чрез нарушеното право на конституционносъобразно и законосъобразно управление, би аргументирала правен интерес от оспорването за всеки гражданин по отношение на всеки нормативен акт – не само по отношение на нормативните административни актове, както се твърди в искането на омбудсмана, но и по отношение на всеки закон. Конституционният съд обаче не може да бъде сезиран с искане за установяване на противоконституционност на закон от гражданин, още по-малко от всеки

гражданин на основата на аргументиран с принципа на правовата държава правен интерес. Това следва от чл. 150, ал. 1 и 3 от Конституцията, съгласно който Конституционният съд действа по инициатива на изчерпателно изброените в текста държавни органи. Възприемането на твърдението в искането, че чл. 4, ал. 1 от Конституцията обосновава правен интерес от оспорването за всеки гражданин на всеки нормативен акт би означавало, че чл. 150, ал. 1 и 3 от Конституцията не е съобразен с чл. 4, ал. 1 и нарушава принципа на правовата държава. При това принципът на правовата държава не може да се разглежда като основание, позволяващо различното третиране на подзаконовите актове и законите – нормата на чл. 4, ал. 1 пряко и независимо от съдържанието на чл. 120, ал. 2 от Конституцията да обосновава правен интерес у всеки гражданин за оспорване на подзаконовите актове и същевременно да отказва такъв правен интерес на същия този гражданин за оспорване на законите.

С оглед разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията предвидената в чл. 186, ал. 1 от АПК активна процесуална легитимация при наличие на правен интерес от оспорването на нормативните административни актове е конституционносъобразно установена. Предмет на специална конституционна уредба е не само процесуалната легитимация при оспорване на конституционносъобразността на законите (чл. 150), но и процесуалната легитимация при оспорване на законосъобразността на подзаконовите нормативни актове. Тази процесуална легитимация се съдържа в чл. 120, ал. 2, съгласно който гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, и в чл. 127, т. 5, съгласно който прокуратурата следи за спазване на законността, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове. Следва да се отбележи съдържателната разлика между двете конституционни разпоредби при установяване на процесуалната легитимация. Тя е обоснована изрично с наличието на правен интерес за гражданите и юридическите лица, но не и за прокуратурата. Това е така, защото да следи за спазването на принципа на правовата държава е именно конституционната функция на прокуратурата. За разлика от гражданите прокуратурата действа не в личен, а в обществен интерес при оспорването на нормативните административни актове, затова този интерес се предполага при установяване на процесуалната легитимация по чл. 127, т. 5 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 е била обект на задължително тълкуване от Конституционния съд. В мотивите на Решение № 21 от 1995 г. по к. д. № 18 за 1995 г. съдът изяснява и нейния двояк характер не само на материално-правна, но и на процесуално-правна норма и по-конкретно:

„В разпоредбата на чл. 120, ал. 2 са съединени обективно две различни по характер конституционни норми - процесуалноправна, която определя кръга на активно легитимирани да търсят съдебна защита лица, и материалноправна, която сочи

конституционноправните критерии за съдебна обжалваемост на административните актове.”

Разгледана на основата на съдържанието на чл. 120, ал. 2 така, както е разкрито в мотивите на посоченото решение на Конституционния съд, установената в чл. 186, ал. 1 от АПК активна процесуална легитимация при наличие на правен интерес от оспорването на нормативните административни актове е конституционносъобразна. От една страна конституционната разпоредба, установявайки принципа на общата клауза за обжалваемост на всички („без оглед на техния характер и теоретична квалификация”) административни актове пред съдилищата, създава „единно материалноправно основание за съдебно обжалване на различни по вид административни актове”, в това число и на нормативните административни актове. Наред с критерия актът да е административен, в тази материалноправна норма се инкорпорират и още две конституционни условия: актът да засяга граждани и/или юридически лица и актът да не е изключен изрично със закон от кръга на подлежащите на съдебно обжалване актове.

Както посочва Конституционният съд в същото решение, чл. 120, ал. 2 има характер и на процесуална норма, установяваща кръга на лицата, които са активно легитимирани да сезират съдилищата. Това са гражданите и/или юридическите лица, засегнати от обжалвания акт. Така материалноправната предпоставка за обжалваемост на акта (той да засяга граждани и/или юридически лица) е очертана и като критерий при определянето на процесуалната легитимация за неговото обжалване. „Задължително конституционно условие е обжалваният акт да засяга лицето, което го обжалва. Наличието на такова "засягане" е необходимото условие за възникване на процесуален правен интерес от съдебно обжалване” (Решение № 21 на Конституционния съд от 1995 г. по к.д. № 18 за 1995 г.).

Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията задължително конституционно условие при всеки обжалван акт е той да засяга гражданина или юридическото лице, който го обжалва. Застъпвайки разбирането, че „чрез съдебния контрол се конкретизира в областта на административното правораздаване основният принцип на съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица - чл. 117, ал. 1 от Конституцията”, в същото решение Конституционният съд е изяснил съдържанието на това условие, тълкувайки разпоредбата в неразривна връзка с чл. 56 от Конституцията:

„Административният акт "засяга" граждани и юридически лица по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове...

Същевременно това материалноправно основание легитимира процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт. Недопустимо е обжалването на акта от лице, чиито права или законни интереси не са нарушени или застрашени”.

Изяснено така от Конституционния съд, съдържанието на условието актът да засяга граждани и/или юридически лица включва два момента: както обективното нарушаване на материалното право, което безспорно обосновава пряк и непосредствен интерес у засегнатото лице от оспорването на акта, така и застрашаването на такова право. Тези два момента са ясно открити и в даденото в диспозитива на Решение № 21 от 1995 г. задължително тълкуване:

„Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата всички административни актове, включително вътрешнослужебните, щом тези актове нарушават или застрашават техни права или законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване”.

Съпоставена с посоченото от Конституционния съд за смисъла на чл. 120, ал. 2, нормата на чл. 186, ал. 1 от АПК не предвижда нещо различно – според нея право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения.

В съответствие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията чл. 186, ал. 1 от АПК предвижда „засягането" като необходимо условие за възникване на процесуален правен интерес от съдебното обжалване. Нещо повече, предвид изясненото от Конституционния съд съдържание на това условие законовата разпоредба диференцира същите два момента на засягането: не само вече нарушеното субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице, но и застрашените субективни права или законни интереси на гражданин или юридическо лице.

Обстоятелството, че с оглед оспорването на нормативните административни актове чл. 186, ал. 1 от АПК не възпроизвежда буквално дадената от конституционния законодател формулировка на правния интерес от оспорването на всички административни актове, не може да обоснове противоконституционността на разпоредбата. Същественото е, че с установената от законодателя процесуална легитимация при оспорването на нормативните административни актове нито се надхвърля, нито се ограничава приложното поле на конституционната норма на чл. 120, ал. 2. Важно е също, че конституционната норма се възпроизвежда в законовата уредба с нейния точен съдържателен смисъл, както това бе изяснено по-горе.

При това чрез избрания от законодателя подход в чл. 186, ал. 1 от АПК при очертаване на кръга на активно легитимирани лице се съобразява спецификата на нормативния административен акт, като изрично се урежда и втората хипотеза на

засягането – застрашаването на права или законни интереси на граждани и/или юридически лица. Нормативният административен акт има неограничен кръг адресати, затова за обжалването му не може да се изисква доказване на пряк и личен интерес, основан на вече нарушено право или законен интерес. Именно противното разбиране, несподделено от законодателя, би стеснило в противоречие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията приложното поле на установената в нея процесуална легитимация.

Презумпцията е, че всеки нормативен акт би могъл да засегне всеки от правните субекти, по отношение на които действа. Затова законодателят изрично включва в текста на чл. 186, ал. 1 и процесуалната легитимация при наличие на правен интерес, обоснован с потенциалната възможност нормативният акт да засегне субективни права или законни интереси на гражданин или юридическо лице.

Както с оглед на конституционната разпоредба на чл. 120, ал. 2, така и с оглед точно съответстващия на нея по смисъл чл. 186, ал. 1 от АПК жалбоподателят трябва да е потенциален правен адресат на точно определен нормативен административен акт, за да има правен интерес от обжалването. Правен интерес от съдебното обжалване на подзаконов нормативен акт има всеки правен субект, който може да се окаже в условията, предвидени в хипотезата на правна норма на този акт, т.е. само този правен субект, чието субективно право или законен интерес биха били засегнати от прилагането на отделна правна норма или на акта в неговата цялост. И обратно, ако отнапред е несъмнено, че даден правен субект спада към категория, за която разпоредбите на подзаконовия нормативен акт не се отнасят, правен интерес от съдебно обжалване на акта по отношение на този правен субект не е налице, защото той не го засяга по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Такива категории правни субекти са например юридическите лица по отношение на нормативен административен акт, приложим само спрямо физически лица; чужденците, пребиваващи на каквото и да е основание в страната, по отношение на подзаконов нормативен акт, отнасящ се изключително за българските граждани; жителите на друга община по отношение на наредба на общинския съвет, която не създава права или задължения за тях.

Преценката обаче дали един административен акт, в това число и нормативен акт, нарушава или застрашава права или законни интереси на граждани и/или юридически лица се прави от съда – „само от компетентния съд след изясняване на конкретните обстоятелства и тълкуване на конкретния административен акт.” (Решение № 21 на Конституционния съд от 1995 г. по к.д. № 18 за 1995 г.) В тази връзка следва да бъде посочено, че съществува практика на Върховния административен съд в подкрепа на разбирането за очертаната по-горе максимално широка процесуална легитимация по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, установена още преди приемането на АПК, но също така и една още по-либерална практика по въпроса за правния интерес от

съдебно обжалване на нормативните административни актове. Като тенденция тази практика е най-ясно застъпена в Решение № 6796 от 2000 г. на ВАС - петчленен състав:

"Нормативният административен акт има неограничен кръг адресати и за обжалването му не се изисква доказване на пряк и личен интерес. Правата, които могат да им бъдат засегнати, са не само конкретни права или интереси, произтичащи от обжалвания административен акт, но и общи граждански права, включително правото всички нормативни актове, изграждащи правната система на държавата, да бъдат конституционносъобразни и законосъобразни, т.е. да е спазен принципът на чл. 4, ал. 1 от Конституцията".

По същество това разбиране на правния интерес от съдебно обжалване на нормативните административни актове, тълкуващо разширително чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, предлага същата аргументация, с която се оспорва и конституционността на чл. 186, ал. 1 от АПК в искането на омбудсмана до Конституционния съд.

В случая обаче предмет на конституционното дело е спорът относно съответствието на чл. 186, ал. 1 от АПК с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, а не задължителното тълкуване на конституционните норми на чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 4, ал. 1 досежно процесуалната легитимация при оспорването на нормативните административни актове. Такова искане омбудсманът не е направил, а и то не би било в неговите конституционни правомощия съгласно чл. 150, ал. 3 от Конституцията. При все това то стои като предварителен въпрос, когато се преценява съответствието на законовата разпоредба с чл. 4, ал. 1 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Считаме, че процесуалната легитимация при оспорването на нормативните административни актове се основава единствено на чл. 120, ал. 2 и тя не подлежи на разширително тълкуване с аргументи от съдържанието и смисъла на чл. 4, ал. 1, защото в тази втора конституционна разпоредба няма съдържание, което да обосновава процесуална легитимация, в това число и в твърдения в искането смисъл.

По посочените съображения считаме, че искането на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционността на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Сергей Станишев)

