

# **СТАНОВИЩЕ**

на Фондация Български адвокати за правата на човека  
по конституционно дело № 11/2006 г.

117

С определение на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 11/2006 г. е допуснато за разглеждане по същество искането на Омбудсмана на Република България относно установяване противоконституционност на разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административно-процесуалния кодекс (АПК), обнародван в “Държавен вестник”, брой 30 от 11.04.2006 г. Съдът, наред с други, е конституирал като заинтересувана страна и Фондация “Български адвокати за правата на човека”.

## **I. СТАНОВИЩЕ ОТНОСНО КОНСТИТУЦИОННАТА СЪОБРАЗНОСТ НА РАЗПОРЕДБАТА НА ЧЛ. 143, АЛ. 4 ОТ АПК.**

Съгласно чл. 143, ал. 4 от АПК *“когато съдът отхвърли оспорването или оспорващият оттегли жалбата, подателят на жалбата заплаща всички направени по делото разноски, включително минималното възнаграждение за един адвокат, определено съгласно наредбата по чл. 36, ал. 2 от Закона за адвокатурата, ако другата страна е ползвала такъв.”*

В искането на Омбудсмана позоваването на нормата очевидно е стеснено, доколкото се посочва, че такива разноски се дължат на държавния орган, чийто акт се обжалва. Всъщност в разпоредбата е използван по-общия термин “страна”. Страна в административния процес е не само административният орган. Съгласно чл. 15, ал. 1 от АПК страни в административния процес могат да бъдат административният орган, прокурорът и всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт или съдебното решение, или за които те биха породили права или задължения. Следователно текстът визира не само административния орган.

Същевременно правилото на чл. 143, ал. 4 следва да се разглежда в съвкупност и с текста на чл. 143, ал. 3 от АПК, където е предвидено, че право на разноски има страната, за която административният акт е благоприятен.

Безспорно разпоредбите на целият член са непрецизни. Хипотезите на ал. 3 и 4 са идентични и би следвало да се уредят общо.

Посочените разпоредби на чл. 143 от АПК са въведени като доразвиване на принципа за достъпност, залегнал в чл. 12 от АПК, където в ал. 3 се предвижда, че *“по производствата по този кодекс*

18

*не се събират държавни такси и не се заплащат разноски, освен ако това е предвидено в него или друг закон, както и в случаите на обжалване на административните актове по съдебен ред и при предявяване на иск по този кодекс.”*

Следователно разпоредбата на чл. 143, ал. 4 няма самостоятелно значение, доколкото е проявление на принципа, формулиран в чл. 12, ал. 4. Би могло да се приеме, че в случая е налице известна непълнота в искането на Омбудсмана, тъй като не би могло да се иска отмяна на атакуваният текст, без да се засегне и по-общото правило на чл. 12, ал. 4 от АПК.

Следва да се има предвид, че отговорът на въпроса за разноските във всеки процес, включително и административния, следва да се търси на базата на баланса на интересите на различните страни, участващи в този процес.

Въпросът би могъл да се изследва и от гледище на съпоставянето на нормативните административни актове (съответно общите ненормативни актове) спрямо индивидуалните административни актове.

От тази гледна точка дължимостта на разноски от жалбоподателя при оспорване на нормативен административен акт безспорно би засегнало правото на защита, залегнало в чл. 56 от Конституцията на РБ. Такова изискване на закона би представлявало сериозна пречка за достъпа до съд.

Нормативните административни актове засягат неограничен кръг от правни субекти. Тези актове са израз на нормотворческата компетентност на администрацията, която дейност е призвана да бъде изцяло в интерес на гражданското общество и неговите членове.

При обжалване на административен нормативен акт неговото изпълнение и действие не се спира, следователно дори и хипотетично не могат да настъпят никакви вредни последици за неговите адресати.

Ето защо в тази част искането на Омбудсмана следва да се подкрепи, тъй като атакуваната норма от АПК противоречи на Конституцията.

Същевременно при индивидуалните административни актове въпросът не стои по същия начин. При тяхното обжалване общият принцип е, че то спира изпълнението им. Следователно тук рискът от злоупотреба с право е твърде реален. Дейността на администрацията би могла да бъде блокирана от лица, които злоумишлено атакуват всички нейни индивидуални административни актове, които ги засягат. От друга страна административният акт може да се обжалва само от някои от

неговите адресати. В този случай безспорно вредни последици търпят или биха могли да търпят и други адресати на същия акт, които обаче го смятат за законосъобразен. В случая тежестта за разноси не би съставлявала ограничаване правото на защита и достъпа до съд, тъй като би била разумна в едно демократично общество с оглед баланса на права и интереси на различните засегнати субекти.

Доколкото обаче нормата на чл. 143, ал. 4 от АПК не прави разграничение между индивидуални, общи ненормативни и нормативни административни актове, то същата само поради това би следвало да се счита за противоконституционна, тъй като противоречи на посочените в искането конституционни разпоредби, закрепващи правото на достъп до съд и правото на защита в демократичната правова държава.

Поради изложените съображения и в допълнение към аргументите на Омбудсмана на Република България Фондация "Български адвокати за правата на човека" смята, че разпоредбата на чл. 143, ал. 4 от АПК *противоречи* на посочените в искането на Омбудсмана конституционни норми.

## **II. СТАНОВИЩЕ ПО КОНСТИТУЦИОННАТА СЪОБРАЗНОСТ НА РАЗПОРЕДБАТА НА ЧЛ. 186, АЛ. 1 ОТ АПК.**

*Според чл. 186, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат обжалвани от гражданите, организацията и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от тях, или за които те пораждат задължения.*

Избраният критерий за легитимация да се обжалват нормативни актове е противоконституционен. Той не е съобразен с правото и интереса на всеки гражданин от спазване на конституционния принцип на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от КРБ. От този принцип закономерно следва възможността за създаване на широка процесуална легитимация за съдебна проверка на подзаконови нормативни актове.

Съгласно чл. 120, ал. 2 от КРБ гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Във всички случаи, когато с административен акт се нарушават или застрашават права или законни интереси на граждани или юридически лица, ще е налице "засягане" по смисъла на чл. 120, ал.

2 от КРБ, обуславящо правния интерес на засегнатите лица да обжалват акта, който считат за незаконосъобразен.

Нормативните актове имат действие по отношение на неопределен кръг от адресати. При обжалване на подзаконови нормативни административни актове процесуалноправната легитимация следва от твърдението на жалбоподателя за наличие на противоречие на обжалвания акт с правна норма от по-висш ранг. Всяко такова противоречие създава опасност от засягане на права или законни интереси на жалбоподателя. Ето защо в този случай не е необходимо да се изисква от жалбоподателя да обосновава пряк и личен интерес от отмяна или обявяване на оспорения акт за нищожен.

С атакуваната разпоредба се прави и отстъпление от вече създадалата се константна практика на Върховния административен съд относно допустимостта на жалбите срещу нормативни административни актове, която е именно в този смисъл.

Същевременно в атакуваната разпоредба като субект на правото на оспорване са предвидени и държавните органи. Това безспорно е отстъпление и в противоречие с чл. 120, ал. 1 от КРБ, който е предвидил обща процесуална легитимация за обжалваемост на административните актове само от граждани и юридически лица. Даването на това право и на държавните органи е в сериозно противоречие изобщо със същността и философията на административния процес като средство за защита на гражданите от администрацията. Текстът дава възможност за възникване на спорове между държавни органи. От друга страна общото изискване за интерес поставя въпроса какъв би бил интересът на държавният орган.

Поради изложените съображения Фондация "Български адвокати за правата на човека" смята, че разпоредбата на чл. 186, ал. 1 от АПК *противоречи* на чл. 4, ал. 1 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията на РБ.