



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

Р Е Ш Е Н И Е № 14

София, 4 ноември 2014 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

Кети Маркова

Георги Ангелов

Борис Велчев

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

при участието на секретар-протоколиста Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 4 ноември 2014 г. конституционно дело № 12/2014 г., докладвано от съдията Румен Ненков.

Производство е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България.

В Конституционния съд (КС) е било внесено искане на група от 61 народни представители от 41-вото Народно събрание за даване на задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 56 и чл. 57 от Конституцията, както и за установяване на противоконституционност и несъответствие с международен договор, по който България е страна, на отделни разпоредби на Закона за управление на отпадъците (обн. ДВ, бр. 53 от 2012 г.). По искането е било образувано к.д. № 2/2013 г. С

постановеното по същото дело определение от 25.04.2013 г. в частта за тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията съдът е допуснал за разглеждане по същество въпросът: „съществуват ли конституционни ограничения за законодателя относно приемането на закони, изключващи обжалването на административните актове“.

Впоследствие с определение от 10.07.2014 г. КС е постановил на така допуснатото тълкувателно питане да бъде отговорено в отделно производство при запазване на валидността на извършените процесуални действия, включващи произнасянето по допустимостта, конституирането на страните и приемането на техните писмени становища. Настоящото дело е образувано на 21.07.2014 г. въз основа на това определение.

Според вносителите на искането свободата, предоставена на законодателя с чл. 120, ал. 2 от Конституцията да изключва със закон обжалването пред съд на административни актове е привидна. Тя се ограничава от ценности от висш държавен порядък като защитата на националната сигурност и държавния суверенитет, както и от изискването да не се нарушават основни човешки права и да не се засягат несъразмерно лични и имуществени права. В тази връзка искат КС да очертае допустимите параметри на правото на законодателя да въвежда такава необжалваемост.

От конституираните заинтересувани страни становища, относими към тълкуването на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, са постъпили от Висшия адвокатски съвет, Съюза на юристите в България и Фондация „Български адвокати за правата на човека“. Според тях възможността със закон да се изключват някои категории административни актове от съдебен контрол трябва да се тълкува ограничително. Тя не обхваща актовете, които засягат основните права, признати от Конституцията или от ратифицираните, обнародваните и влезлите в сила за Република България международни актове, дори когато самите те допускат въвеждане на ограничение на тези права в интерес на националната сигурност, икономическото

благосъстояние на обществото, предотвратяването на безредици или престъпления, защитата на общественото здраве и морала или на правата и свободите на другите.

Като прецени доказателствата по делото, доводите в искането и становищата на страните, Конституционният съд приема следното:

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не е разисквана като съдържание при приемането на основния закон, а само е обсъждано нейното систематично място (вж. Седмо велико народно събрание, Стенографски дневници 1990 – 1991, 175 заседание, София, 1992 г., с. 256 – 263). Обстоятелството, че се намира в глава шеста на Конституцията „Съдебна власт“, и обвързаността ѝ с първата алинея на чл. 120 от Конституцията, установяваща контрола за законност от съдилищата върху актовете и действията на административните органи, дават основание да се направи заключение, че предвидената възможност за изключване на обжалваемостта се отнася само за съдебното, но не и за обжалването по административен ред на административните актове (вж. Тълкувателно решение на КС № 21/1995 г. по к.д. № 18/1995 г.; Решение на КС № 1/2012 г. по к.д. № 10/2011 г.).

Отговорът на разглеждания тълкувателен въпрос е органически свързан с произтичащата от Конституцията необходимост от установяване на ефективен механизъм за противодействие на посегателствата върху правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. По силата на чл. 56 от Конституцията правото на защита представлява основно право, чието съдържание обхваща оправомощаването на всяко лице, попадащо в националната юрисдикция, със своите самостоятелни активни действия да се противопоставя на възможните източници на нарушаване или застрашаване на неговата правна сфера. То е универсално процесуално право, предназначено да служи като гаранция за реализацията на другите основни права и конституционно признати интереси на правните субекти.

Правото на защита няма единствено инструментално значение на средство за обслужване на останалите основни граждански права. То е самостоятелно право със собствена ценност, чието упражняване е насочено към реално утвърждаване на човешкото достойнство. Чрез него се налага дължимото от държавата и другите правни субекти въздържане от посегателства върху личната сфера на гражданина. В този контекст правото на защита, освен всеобщо универсално право, представлява и лично гражданско право. Чрез него се обезпечават реализацията не само на конституционно признатите права и интереси, но и правата и интересите, които имат друг законен източник (вж. Решение № 3/1994 г. по к.д. № 1/1994 г.).

Правото на защита обвързва всички държавни органи в пределите на своята компетентност да съдействат на лицето със засегнати права да преодолее последиците от нарушението, съответно – от застрашаването. Несъмнено сред адресатите на това задължение са и органите на централната и местната изпълнителна власт. Понякога обаче процесуалните отношения между гражданина и администрацията не водят до дължимия правовъзстановителен ефект. Затова пътят към независимия и справедлив съд трябва да е открит. В условията на състезателност и публичност съдилищата осигуряват разкриването на истината и точното прилагане на закона. Само в съдебния процес засегнатото лице се изправя като равнопоставено на нарушителите. Това намира израз в прогласения в чл. 121, ал. 2 от Конституцията принцип на равенство на страните в състезателното съдебно производство, което се развива между него и съответната администрация по повод на искането за защита на засегнатите права и интереси. Без осигуряването на достъп до съда правото на защита може да се окаже лишено от съдържание пожелание. Ето защо правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се

счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС.

Проблемът, който стои пред законодателната власт, а и пред КС като орган за конституционен контрол, е в кои случаи и при какви условия правото на достъп до независим и справедлив съд, създаден съобразно закона, може да бъде ограничено. Конституцията прогласява неотменимостта на основните права, но същевременно не допуска злоупотребата с тях, както и упражняването им, ако то накърнява правата и законните интереси на другите (чл. 57, ал. 1 и 2).

Хипотезите на злоупотреба с отбранителното право на достъп до съд или на упражняването на това право във вреда на другите са невъзможни. В демократичната правова държава добросъвестността на съда като конституционно установен безпристрастен арбитър в отношенията между правните субекти не може да бъде поставяна под съмнение. От друга страна, принципите на правораздаването изключват опасността със съдебния акт да бъдат накърнени правата и законните интереси на лица, които са лишени от възможността да участват в съдопроизводството.

Логичният извод е, че достъпът до съда като самостоятелно основно право може да бъде стеснен, само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес. На първо място, като легитимно основание за такова ограничение трябва да се посочи необходимостта да бъдат опазени основите на конституционния ред, включващи народния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление и др. Второ, стесняването на достъпа до съда би било оправдано, ако е необходимо, за да бъде предотвратено засягането на други особено важни интереси на обществото, каквито са осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Във всички посочени случаи ограничението трябва да съобразява принципа на съразмерността – да е наложително за защитата на посочената категория обществени

интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел.

Гореизложените принципни положения са напълно относими и към тълкуването на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Като основополагащо ръководно начало тази разпоредба утвърждава обжалваемостта пред съда на всички административни актове, независимо дали са издадени от централни или местни изпълнителни органи, дали са индивидуални, общи или нормативни, стига да засягат правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. Същевременно предвижда отклонение от този принцип като допуска по изключение със закон да бъде въведена необжалваемост на някои административни актове, без изрично да установява предпоставките за това. По този начин Конституцията визира възможност за ограничаване на едно основно право, каквото е правото на защита, по отношение на достъпа до съда.

Извън обхвата на съдебния контрол, визиран в чл. 120, ал. 1 и 2 от Конституцията, се намира целесъобразността, която в рамките на предоставените му от закона правомощия ръководи компетентния административен орган при постановяване на съответния акт. Основният закон овластява съдът да следи само за законността на актовете и действията на администрацията, но не и да дава оценка на проявлението на нейното свободно усмотрение, с което надлежно е оправомощена.

В приложното поле на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията не попадат и издадените от административните органи наказателни постановления, които имат характера на правораздавателни актове и като такива винаги подлежат на съдебен контрол (вж. Решение на КС № 1/2012 г. по к.д. № 10/2011 г.).

Наличието на правен интерес, обусловен от непосредствено засягане на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, е необходимо и достатъчно основание за възникване на задължение за държавата да осигури адекватна съдебна защита. Обратно, ако по своето

предназначение и съдържание определена категория административни актове (например, вътрешнослужебните) не засягат индивидуалната правна сфера на субекти на правото, въвеждането на обжалваемост не я обвързва (вж. Тълкувателно решение на КС № 21/1995 г. по к.д. № 18/1995 г.; Решение на КС № 5/2006 г. по к.д. № 1/2006 г.).

В предходната си практика КС ясно е дефинирал същината на свързания с разглеждания тълкувателен въпрос проблем, а именно – търсене на отговор на въпроса каква е конституционната мяра на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, в частност – дали законодателят може произволно да установява необжалваемост пред съд на определен от него кръг от административни актове или преценката му е ограничена от критерии, които без да са изрично посочени, произтичат от духа и основните принципи на Конституцията.

Няма основание да се отстъпи от позицията, че когато се стеснява достъпа до съдебна защита по отношение на определени административни актове законодателната целесъобразност е лимитирана в смисъл, че необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото (вж. Решение на КС № 5/1997 г. по к.д. № 25/1996 г.; Решение на КС № 1/2012 г. по к.д. № 10/2011 г. и пр.). Например, с оглед на опазването и защитата на националната сигурност, би било оправдано ограничаването на обжалването пред съд на административни актове, които имат непосредствено отражение върху отбранителната способност или отношенията на страната с други държави.

Същевременно не може да бъде възприета тезата, че със закон може да се предвиди отклонение от принципа за обжалваемост само по отношение на административни актове, които по своето съдържание и последици не засягат основните права на гражданите. Както е посочено по-горе, приложими са произтичащите от основния закон общи положения,

въз основа на които е допустимо съразмерно и разумно ограничаване на различните по вид права, включително и основните.

Досега КС е давал предимно ограничителни тълкувания на възможността за изключване на съдебното обжалване на определени със закон административни актове. Принципно е приемал, че такова изключение от общото правило по чл. 120, ал. 2 от Конституцията може да бъде оправдано от особено важни интереси на гражданите и обществото и то само по отношение на тесен кръг конкретно, а не общо посочени актове, които не рефлектират непоправимо върху реализацията на основните права на гражданите и принципа на правовата държава. Например, законодателят не може да установи необжалваемост на административните актове само с оглед на техния издател (отделен или обособена група от административни органи), без да се позове на тяхното същностно съдържание (вж. Решение на КС № 8/1999 г. по к.д. № 4/1999 г.) Тези позиции се споделят от съда и понастоящем.

Съдът също така намира, че чрез въвеждането на необжалваемост по чл. 120, ал. 2 от Конституцията законодателят не може да изключи възможността за съдебна защита срещу нищожните административни актове – когато накърняването на законността засяга устоите на конституционно установения и доразвит от текущото законодателство административноправен ред (например, при липса на законова компетентност на издателя или неспазване на предписаната от закона форма). Засегнатите от такива актове лица винаги трябва да могат да се позовават пред съда на опорочаването им от тежки и радикални нарушения на правния ред, обуславящи тяхната невалидност. Само по този начин те ще разполагат с онова ефективно средство, чрез което да постигнат преустановяване на конститутивния ефект на фундаментално опорочения административен акт, а доколкото са претърпели вреди от неговото изпълнение – да получат заместваща облага. Обратното би означавало



флагрантно да бъдат потъпкани принципите на правовата държава по смисъла на чл. 4 от Конституцията.

При всяко положение принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията изисква съразмерност на въведеното със закон ограничение. Това означава, че то трябва да бъде подходящото, възможно най-мекото и същевременно достатъчно ефективно средство за постигане на конституционно оправданата цел. Намирането на точната мяра при стесняване на съдебната защита в условията на чл. 120, ал. 2 от Конституцията съставлява сериозен законодателен проблем. Съобразяването на „забраната за прекомерност“ като утвърден компонент на правовата държава (вж. Решение на КС № 1/2005 г. по к.д. № 8/2004 г.) е свързано с практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС, обн. ДВ, бр. 80/1992 г.) и предписанията за достъп до съд по ратифицираните, обнародваните и влезли в сила за страната международни договори, ползващи се с предимство пред нормите на вътрешното законодателство (чл. 5, ал. 4, изр. 2 от Конституцията). Относими към разглеждания въпрос са чл. 14, т. 1 от Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП; обн. ДВ, бр. 43/1976 г.) и чл. 6, т. 1 КЗПЧОС във вр. с чл. 6, т. 2 от Договора за Европейския съюз. Следва да се съобразяват и решенията на ЕСПЧ по делата Тера Вонинген срещу Холандия, Шеврол срещу Франция, Клас и други срещу Германия, И.Д. срещу България, Михайлов срещу България, „Капитал банк“ АД срещу България, Фазлийски срещу България и др. Недопустимо е изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията да влезе в конфликт с международните задължения на страната за осигуряване на достъп до независим и безпристрастен съд на всяко лице при определяне на неговите права и задължения.

Прилагането на отклонението от общия принцип за обжалваемост на административния акт, което в определените от основния закон параметри

е допустимо съобразно чл. 120, ал. 2 от Конституцията, на практика закрепва конститутивния ефект на съответната категория актове. Това е напълно достатъчно за постигане на конституционно оправданата цел, насочена към опазването на особено важни обществени интереси. Би било обаче прекомерно и неоправдано необжалваемостта не само да ограничи, но и да изключи изцяло индивидуалното гражданско право на достъп до съдебна защита. Затова при нейното въвеждане, за да удовлетвори изискването за съразмерност, в частност – международните стандарти за достъп до съд, законодателят трябва да съобразява възможността за допускане на косвен съдебен контрол, при което съответният административен акт ще породи целените правни последици, но същевременно засегнатите лица ще разполагат с правото в друго съдебно производство, позовавайки се на незаконосъобразността на акта във всичките ѝ аспекти, да поискат да бъдат компенсирани за претърпените неблагоприятни последици. Иначе разпоредбата на чл. 7 от Конституцията в частта, визираща отговорността на държавата за вредите, причинени от незаконните актове на нейните органи, би се превърнала в голословна декларация.

Основавайки се на гореизложеното, КС достига до обобщено формулиране на принципното положение, че при спазване на изискването за съразмерност е допустимо със закон да се предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове, но само ако това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Като елемент на съразмерността винаги трябва да бъдат съобразявани и правилата за достъп до съдебна защита по чл. 14, т. 1 МПГПП и чл. 6, т. 1 КЗПЧОС. Изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията не може да осуетява

възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт.

По гореизложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България Конституционният съд

### **Р Е Ш И:**

1. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България дава правото на законодателя по изключение при спазване на изискванията за съразмерност, включително задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита, със закон да предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове, само когато това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика.

2. С въвеждането на необжалваемост законодателят не може да изключи възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт.

Председател:

Димитър Токушев