



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №21

София, 26 октомври 1995 г.

(обн., ДВ, бр. 99 от 10 ноември 1995 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Милчо Костов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Иван Григоров

Пенчо Пенев

Тодор Тодоров

Александър Арабаджиев

Георги Марков

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 26 октомври 1995 г. конституционно дело № 18 от 1995 г., докладвано от съдията Тодор Тодоров.

Делото е образувано на 12 юли 1995 г. по искане на главния прокурор на Република България. Иска се задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България. Поставеният в искането въпрос е "подлежат ли на атакуване пред съдилищата всички административни актове, включително и тези, които по своя характер не са нормативни или индивидуални".

С определение от 17 юли 1995 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането. Като заинтересувани страни са конституирани Народното събрание, президентът, Министерският съвет и Върховният съд.

В предоставения от съда четиринадесетдневен срок са постъпили две становища от Народното събрание, изготвени съответно от Съвета по законодателството и от Комисията по устройството и дейността на държавните органи. По същество се касае за едно становище, тъй като становището на Комисията по устройството и дейността на държавните органи само "изцяло подкрепя изложените съображения и аргументи в становището на Съвета по законодателството".

В срока е постъпило и становище на Министерския съвет на Република България.

Представено е и становище на главния прокурор на Република България.

В становището на Народното събрание изрично се приема, че "съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата всички видове и категории административни актове, които засягат техни субективни права или законни интереси.

Не подлежат на съдебно обжалване административните актове, чиято необжалваемост пред съдилищата произтича от Конституцията, които са изрично посочени в закон, които не засягат субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица, както и висшите правителствени актове." Под "висши правителствени актове" в случая се разбират тези актове, които имат "чисто или предимно политически характер".

Според становището на Министерския съвет нормативните административни актове, приемани от Министерския съвет и отделни министри съобразно тяхната компетентност, както и индивидуалните административни актове, издавани от министри, подлежат на съдебно обжалване.

Отрича се възможността за съдебно обжалване на индивидуалните административни актове на Министерския съвет, а също и на "актовете, адресирани до субекти, пряко подчинени на органа, издал акта".

В становището на главния прокурор се поддържа, че "на съдебен контрол подлежат и административните актове, отправени до по-ниските звена на администрацията, при изпълнението на които се създават права и засягат интереси на граждани и юридически лица".

За да постанови решението си, Конституционният съд взе предвид следното:

1. С разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е възприет принципът на общата клауза за обжалване на всички административни актове пред съдилищата. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията гласи: "Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон." Тук се урежда единствено възможността за съдебно обжалване съгласно систематичното тълкуване на нормата. В предходната алинея на същия член е уредена компетентността на съдилищата да осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи.

Съдът вече е имал възможност да отбележи, че конституционно установеният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Чрез нея се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление - чл. 4, ал. 1 от Конституцията. При издаването на

административни актове държавните органи са задължени да спазват Конституцията и законите на страната. Съдебният контрол, предвиден в чл. 120 от Конституцията, изразява цялостното обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото - Решение на Конституционния съд № 13 от 22 юли 1993 г. по к.д. № 13 от 1993 г.(ДВ, бр. 65 от 1993 г.). Правозащитната функция тук осигурява законосъобразното упражняване на държавната власт. Съдебният контрол над административните актове е в интерес на държавата и нейните органи.

Едновременно с това 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. Правозащитната функция на правовата държава в този случай ограничава и възможната злоупотреба с власт от страна на държавните органи - явление, срещано и в държави с развита конституционна демокрация.

2. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията урежда правото на съдебна защита на гражданите и юридическите лица срещу административни актове, които ги засягат. В тази разпоредба 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. 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.

За да се изясни съдържанието на това "засягане", разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията трябва да се тълкува в неразривна връзка и с чл. 56 от Конституцията. В чл. 56 е уредено основното право на защита на всеки

гражданин "когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси". Административният акт "засяга" по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, 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. Практически това "засягане" се обективира в нарушаване на правна норма от по-висок ранг, която обжалваният административен акт нарушава. 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.

Систематичното място на чл. 120, ал. 2 от Конституцията в главата за съдебната власт може да се обясни с разглеждането на съдебното обжалване като въпрос на процедура. Тази процедура е в компетенциите на съдебната власт. Едновременно с това следва да се отчете, че с чл. 120, ал. 2 се разширява кръгът на оправомощените субекти - включени са и юридическите лица. Поради тази причина чл. 120, ал. 2 надхвърля систематичните граници на главата за основните права и задължения на гражданите, където е разположен чл. 56 от Конституцията.

3. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обхваща "всички административни актове" без оглед на техния характер и теоретична квалификация. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 9, ал. 2 от Закона за съдебната власт, където се говори за "всеки" административен акт. Изключването на даден административен акт от кръга на съдебно обжалваемите актове може да стане само чрез закон - чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията. Това разбиране вече е изразено изрично от

Конституционния съд в мотивите му към цитираното по-горе решение от 1993 г.

Не е необходимо Конституционният съд да се спира на етимологичното и семантичното тълкуване на израза "всички" в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Езиково и логически думата "всички" означава "без изключение". Изключение се допуска само въз основа на изрична законова разпоредба, но не и според вида на акта. Както личи от изказванията на народните представители при обсъждането на конституционната разпоредба (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 на съдебно обжалване на всички административни актове. Този принцип е констатиран в мотивите на Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по к.д. № 13 от 1993 г. Там изрично 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".

Тълкуването на конституционната норма, както на всяка правна норма, е подчинено на общия тълкувателен принцип, съгласно който тълкувателят не е овластен да прави разграничение там, където законодателният текст е изразен в общи термини. За прилагането на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е необходимо и достатъчно актът да е административен; да засяга граждани и/или юридически лица; да не е изключен изрично със закон от кръга на съдебнообжалваемите актове.

4. Очевидно е, че конституционната разпоредба създава единно материалноправно основание за съдебно обжалване на различни по вид административни актове. Сложността и многообразието на държавната дейност не позволяват изброяване и класифициране на административните актове в конституционни разпоредби. Поради това необходимостта от ограничаване на общата клауза за обжалваемост на административни актове

в определени случаи е призната в чл. 120, ал. 2 от Конституцията чрез препращане към закона. Единствено законодателният орган може чрез закон да изключи определени административни актове от кръга на съдебно обжалваемите актове. В разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не се съдържат критерии, обуславящи изключението от вида на административните актове. Познатото на българското законодателство и на правната теория разграничаване на административните актове според кръга на адресатите, характера на предписанието и еднократността или многократността на тяхното прилагане или сферата, в която се проявяват правните последици от акта, е без правно значение за тълкуване на конституционния текст. Законовата или доктриналната квалификация на един административен акт като нормативен, индивидуален или общ, вътрешноведомствен или външен не може да бъде конституционен критерий и не изключва този акт *ex constitutionae* (по силата на Конституцията) от кръга на съдебно обжалваемите актове.

Това не означава, че законодателят не е ограничен от Конституцията при изключване на определени административни актове от съдебно обжалване. Той остава ограничен от общите конституционни принципи - например не могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административни актове, които засягат основни конституционни права (вж. Решение № 7 от 19 юни 1995 г. по к.д. № 9 от 1995 г. - ДВ, бр. 59 от 1995 г.). Видът на административния акт обаче не е самостоятелен конституционен критерий и не ограничава законодателя в неговата преценка.

5. От искането и представеното становище на главния прокурор съдът установява, че основният повод за искането се определя от "актовете, които Министерският съвет и други органи от изпълнително-разпоредителната власт отправят до подчинените им органи във вид на задължителни указания, предимно по прилагане на актове от по-висока степен". Посочените административни актове, с които се дават указания относно

прилагането на нормативен акт от по-висока степен се издават от компетентния орган под различни наименования - окръжни, инструкции, указания, нареждания и др. Употребеното наименование в тези случаи е без значение. Правилно е изразеното в становището на Народното събрание разбиране, че когато по своето съдържание това са подзаконови нормативни актове по смисъла на чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове, те подлежат на съдебно обжалване по силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Решаващ в случая е нормативният характер на акта.

Не е много ясно какво се има предвид в искането, когато се говори за административни актове, "които съдържат несъществуващи в нормативните актове уредби на определени правоотношения". Обстоятелството, че предмет на акта са отношения, които не са уредени с акт от по-висок ранг, е без значение, когато административният орган е действал в кръга на своята компетентност. Ако тези актове имат нормативен характер, те на общо основание подлежат на съдебен контрол при условията на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

6. В своята практика административните органи издават и административни актове с чисто вътрешен характер. С тях се създават права или задължения само за органи или организации, подчинени на адресанта, без да се засягат правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. Разграничителният критерий в този случай е приложното поле и сферата на действие на административния акт. Тези актове, квалифицирани понякога в теорията, а по това дело в становището на Министерския съвет, като "административни ненормативни вътрешнослужебни актове", подлежат на административен контрол. Гражданите и юридическите лица не могат да обжалват по съдебен ред такива актове. Тези актове обаче остават извън кръга на съдебно обжалваемите актове не поради вида си, а защото липсва едно от конституционните условия на чл. 120, ал. 2 от Конституцията - да са

нарушени или застрашени права или законни интереси на граждани и/или юридически лица. На това основание вътрешнослужебните административни актове не подлежат на съдебно обжалване и са изключени не само от действието на Закона за административното производство - чл. 3, т. 4, но и от общата клауза на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Не могат да се изключат обаче случаи, когато под формата на тълкуване на норма от по-висш ранг или указания до подчинените органи се нарушават или застрашават правата или законните интереси на граждани и/или юридически лица. В този случай административният акт губи своя чисто тълкувателен или вътрешен характер и проявява действие "навън"-спрямо трети лица (граждани и юридически лица). Волеизявлението в акта не се изчерпва с прилагане на действаща правна норма, а претендира да уреди определена категория отношения, сиреч придобива нормативен характер. Точната квалификация на вида на административния акт в този случай е проблем на теорията. За сезирания съд тази квалификация може да има само спомагателен характер. Конституцията не въздига в решаващ критерий конкретната квалификация на административния акт, която в редица случаи може да бъде и спорна. Решаващ е правният ефект на административния акт - дали засяга субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица. От този критерий следва да се ръководят и съдилищата. В тези случаи гражданите и юридическите лица могат да упражнят правото си на защита по чл. 56 от Конституцията чрез съдебното обжалване на административния акт - чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

7. Преценката, дали един административен акт нарушава или застрашава права или законни интереси на граждани и/или юридически лица, може да бъде извършена само от компетентния съд след изясняване на конкретните обстоятелства и тълкуване на конкретния административен акт. Въпросите, свързани с характера на пороците, процедурата по съдебното обжалване и правните последици от постановеното решение, са

предмет на законодателна уредба и съдебна практика и са извън компетентността на Конституционния съд.

Конституционният съд приема, че изложените съображения важат само за изрично упоменатите актове, доколкото същите са предмет на искането на главния прокурор.

Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията

РЕШИ:

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.

Председател: Асен Манов