

## ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Стефка Стоева и Георги Ангелов  
по к.д. № 12/2014 г.

В дълбочината на тълкуваната разпоредба стои всъщност опозицията между свобода и сигурност. Поради това по необходимост тълкуването ѝ решава въпрос от философията на правото и по-широко, от социалната философия. Не споделяме тълкуването, направено с решението на Конституционния съд и в двете му точки.

### I. По т. 1 от решението.

1. В общата клауза за обжалване по чл. 120, ал. 2, предл. 1 от Конституцията се пресичат три основни, взаимно свързани и взаимодействащи си, включително като гаранции един за друг, конституционни принципа.

Първият, който може да се изведе от преамбюла, чл. 1, ал. 2 и чл. 4, ал. 2 от Конституцията, се състои в производността на държавната власт от властта на народа. Свободата като възможност на личността да прави всичко се ограничава с предоставянето на част от нея на държавата.

Другият е принципът, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Съгласно него Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Държавната власт като производна може да действа само в рамките, предоставени ѝ от учредителната (първичната) власт. Принципът на правовата държава важи на общо основание за изпълнителната власт. Нейните правомощия са конституционно и законово определени. Тя може и трябва да действа само в техните рамки, които не бива да разширява, нито да заобикаля. Упражняването на държавно правомощие без наличието на конкретния интерес, за чието задоволяване е създадено и който е негов необходим елемент, противоречи на материалния закон като злоупотреба с право. „Правова държава“ означава упражняване на държавната власт на основата на конституция и в границите на закони, които материално и формално ѝ съответстват. Една от гаранциите за този принцип е отговорността на държавата за вредите, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица, прогласена в чл. 7 от Конституцията.

Третият е установеният в чл. 8 от Конституцията принцип на разделение на властите. Съгласно него държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна, като трите власти са равнопоставени, относително независими и взаимно възпиращи се.

Контролът за дейността на изпълнителната власт в рамките, предоставени ѝ от закона, се осъществява от съда. Според чл. 120, ал. 1 от Конституцията съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. Всеки гражданин или юридическо лице може по силата на чл. 120, ал. 2, предл. 1 от Конституцията да оспори актовете или действията на държавните органи, с които счита, че тя напуска поставените ѝ от закона рамки. Критерият за съдебния контрол е законността.

Посочването на административен акт като необжалваем засяга и трите конституционни принципа. За него те са дерогирани. Необжалваемостта превръща преотстъпената власт в господар над преотстъпилата я личност, чиито права и свободи, прогласени в чл. 4, ал. 2 от основния закон като гарантирани от държавата, всъщност не са такива, защото остават без независима защита от съд.

Необжалваемостта изключва защитата на засегнатите права на граждани и юридически лица от съда чрез упражнявания от него контрол за законност върху акта на изпълнителната власт. Приложим остава само неограничимият по конституция административен контрол на Министерския съвет (чл. 107) и областния управител (чл. 143, ал. 3 от Конституцията), при който контролът се осъществява не от независим и безпристрастен орган, какъвто е съдът, а от орган на самата изпълнителна власт, поради което са намалени гаранциите за обективност и правилност на контрола („формалния елемент“) от принципа на правовата държава. Тя от своя страна осигурява справедливостта и закрилата на установените в нея основни права („материалния елемент“). Затова съдебният контрол върху административните актове е неин конститутивен елемент (Решение № 13/95 г. на КС по к.д. № 11/1995 г.).

Конституционният съд нееднократно и последователно е сочил в решенията си, че правомощието на Народното събрание да изключва със закон административни актове от съдебен контрол следва да се тълкува ограничително (стриктно) в качеството си на резерва към установената в

първото предложение на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обща обжалваемост на всички такива актове (в този смисъл Решение № 7/1995 г. по к.д. № 9/1995 г., Решение № 18/1997 г. по к.д. № 12/1997 г., Решение № 4/1999 г. по к.д. № 31/1998 г., Решение № 8/1999 г. по к.д. № 4/1999 г., Решение № 2/2000 г. по к.д. № 2/2000 г., Решение № 1/2012 г. по к.д. № 10/2011 г., всичките на КС). „Законодателят може да изключи конкретен вид административен акт, а не и всички административни актове на административен орган или органи“ (Решение № 8/1999 г. на КС по к.д. № 4/1999 г.). Това е формалното тълкувателно ограничение на неговото правомощие. Следващите са ограничения по същество.

2. Разпоредбата предоставя на Народното събрание възможността да изключва със закон съдебния контрол върху неограничени по брой, вид, издател и съдържание административни актове (Решение № 21/1995 г. на КС по к.д. № 18/1995 г.). Съгласно граматическото ѝ тълкуване, разпоредбата е разрешаваща (позволено е всичко, освен забраненото), а не забраняваща (забранено е всичко, освен позволеното). Затова тълкуването по питането по необходимост е ограничено до отговора дали и кога не може, а не кога може да се прилага предоставената на парламента възможност, както прави решението. Тълкувателният отговор следователно трябва да съдържа само забраняващи, не и разрешаващи основания за прилагането на нормата. Обратното, макар и привлекателно от гледна точка на концептуалното ѝ съответствие с посочените три основополагащи конституционни принципа, би означавало превръщането ѝ *contra legem* от разрешаваща в забраняваща, т.е. поправително по резултата си тълкуване. Във формалната си пълнота предоставеното на парламента правомощие може, теоретично, да изключи изцяло посочените три принципа, поотделно и като взаимодействие помежду им. Това обаче не е достатъчно за поправително тълкуване на разпоредбата, защото е възможно и противоположното тълкуване – заедно, в съответствие и в баланс с тези принципи. Тъкмо в тази посока следва да се търсят критериите, дефиниращи областта на неприложимост на изключването на обжалваемостта, независимо колко широка и в какво съотношение с областта на приложимост ще се окаже тя. По този начин трябва да се четат и решенията на Конституционния съд, които сочат примерно конкретни основания за изключване със закон на обжалваемостта на административните актове: особено важни интереси на гражданите и обществото (Решение № 4/1999 г. по к.д. № 31/1998 г., Решение № 3/2002

г. по к.д. № 11/2002 г., Решение № 1/2012 г. по к.д. № 10/2011 г.); общественният интерес (Решение № 11/2003 г. по к.д. № 9/2003 г., Решение № 1/2012 г. по к.д. № 10/2011 г.); държавното единство, националната сигурност и независимостта на страната (Решение № 13/1993 г. по к.д. № 13/1993 г.); националната сигурност (Решение № 5/1997 г. по к.д. № 25/96 г., Решение № 4/2001 г. по к.д. № 15/2000 г., Решение № 3/2002 г. по к.д. № 11/2002 г., Решение № 5/2006 г. по к.д. № 1/2006 г., Решение № 1/2012 г. по к.д. № 10/2012 г.).

3. Като граница за упражняване на правомощието на Народното събрание Конституционният съд сочи засягането на „основни човешки права и свободи“ (Решение № 13/1993 г. по к.д. № 13/1993 г., Решение № 18/1997 г. по к.д. № 12/1997 г.), на „основни конституционни права и свободи на гражданите“ (Решение № 7/1995 г. по к.д. № 9/1995 г., Решение № 21/1995 г. по к.д. № 18/1995 г., Решение № 5/1997 г. по к.д. № 25/1996 г.), „основни конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права“ (Решение № 22/1998 г. по к.д. № 18/1998 г.). Потвърждавайки тази принципна и трайна позиция считаме, че ограничението на правомощието на парламента да изключва административни актове от съдебен контрол трябва да се търси в това кои от правата и свободите, засегнати от административния акт, са основни.

На първо място, това са правата, посочени в глава втора от Конституцията (Решение № 8/1999 г. на КС по к.д. № 4/1999 г.). Те са непосредствено свързани с основния правен статус на личността. Не може да бъде изключвано със закон правото на съдебно обжалване от гражданин на административен акт, засягащ което и да е негово основно право по глава втора от Конституцията, независимо от доктринерната му класификация („естествено“, „преддържавно“, или „гражданско“ в широкия, конституционноправен смисъл на понятието; „лично“, „отбранително“ или „социално“, „съпричастно“; право „от първо“, „от второ“ или „от трето поколение“ и пр.).

На второ (не по значение) място са правата на гражданите или на юридическите лица, произтичащи пряко (напр. чл. 3, чл. 6, чл. 7, чл. 10, чл. 13, ал. 1 и 2, чл. 17, ал. 1, 2, 3 и 5, чл. 19, ал. 2, чл. 22, ал. 1 и др.) или косвено (напр. чл. 11, чл. 12, чл. 15, чл. 16, чл. 18, чл. 21, ал. 2 и т. н.) от текст по глава първа от Конституцията. Макар че не попадат в главата за основните права, те също са основни (Решение № 19/1995 г. на КС по к.д.

№ 17/1995 г.) поради това, че са конституционно уредени, и то като неделима част от основните начала (принципите) на общественото, икономическото, политическото и държавното устройство, установени от учредителната власт. Административен акт, издаден в нарушение на който и да е текст от глава първа на Конституцията, не може да бъде изключен от съдебен контрол, когато засяга произтичащо от текста основно право на гражданин или юридическо лице.

Не могат да бъдат изключени от съдебен контрол по чл. 120, ал. 2, предл. 2 от Конституцията, на трето място, административните актове, засягащи правата на граждани или юридически лица, установени в други разпоредби на Конституцията (напр. чл. 65, чл. 68, ал. 1, чл. 69, чл. 70, ал. 1, чл. 93, ал. 2, чл. 95, ал. 1, чл. 103, ал. 1, чл. 110, чл. 116, ал. 1, чл. 130, ал. 1 – 4, чл. 132, чл. 132а, ал. 2 – 4, чл. 137, ал. 1, чл. 138, чл. 139, ал. 1, чл. 140, чл. 143, ал. 2, чл. 147). Тези права са конкретни проявления (частни случаи) на уредени в глави първа и втора на Конституцията основни права – активно или пасивно изборително право, право на сдружаване, право на собственост, право на труд и професия. Такива административни актове по аргумент от по-силното основание парламентът също не би могъл да изключва от съдебен контрол, защото важащото за цялото, важи и за всяка от съставлящите го части.

Изводът е, че парламентът не може да изключва от съдебен контрол административни актове, които засягат установени в Конституцията права и свободи на граждани или юридически лица. Обратно, въвеждането със закон на съдебна необжалваемост е допустимо за всички видове административни актове, които не засягат конституционно установени права и свободи на граждани или юридически лица (например такива по Закона за движението по пътищата и Правилника за прилагане на Закона за движението по пътищата, Закона за защита на потребителите, Закона за лова и опазване на дивеча, наредбите на общинските съвети относно външния вид на населените места и много други).

4. а. При внимателно четене на решението, единственият довод за необжалваемостта на посочените в него административни актове е т. нар. тяхно „конститутивно действие“, което би било отложено при обжалването им. Като се остави настрана това, че съществуват декларативни административни актове (тези по чл. 21, ал. 2 и 3 от АПК), които нямат такова действие, проблемът е разрешим чрез законовото

допускане на тяхното предварително действие („предварително изпълнение“ по терминологията на чл. 60 и чл. 90, ал. 2 АПК), а не по пътя на въвеждане на необжалваемостта им пред съд.

б. Сферата на държавна дейност, в която е издаден административният акт, също не може заради връзката си с обществена значимост със специални знания или със спецификата на информацията, нужни за решаването на спора, да е причина за посочването на акта като необжалваем пред съд. Тези въпроси са предмет на текущото законодателство (вж. напр. чл. 171, ал. 2 АПК, чл. 39, ал. 1, т. 7 от Закона за защита на класифицираната информация). Надценяването на част от държавния апарат, включително чрез изключване на контрола за законност на неговите действия, не кореспондира с прогласеното в чл. 6, ал. 1 от Конституцията равенство на всички хора.

в. Достъпът до съд за защита на засегнатите от административния акт права на граждани и юридически лица е тяхно конституционно право, но сам по себе си не е свързан и не предопределя изхода от административноправния спор. Административният процес, също както гражданският, е едновременно защита за правомерното и санкция за неправомерното извънпроцесуално поведение на страните. След като всички органи на изпълнителната власт, независимо от своя вид и компетентност, са длъжни да действат единствено в съответствие със закона, то проверката на законността на техните актове от съда е в съгласие с трите посочени конституционни принципа. Обратно, изключването на съдебния контрол върху акт на изпълнителната власт я поставя в привилегировано положение по отношение на законността на действията ѝ, а оттам и спрямо защитата на твърдените като засегнати права или свободи на граждани и юридически лица.

5. Горното не означава, че основните права и свободи са неограничими.

а. Освен специалните основания за временното им ограничаване по чл. 57, ал. 3 от Конституцията съществува и общата и постоянно действаща граница за упражняването им по чл. 57, ал. 2 от нея. То не може да накърнява права или законни интереси на други. По тази причина основните човешки права и свободи, с изключение на тези по чл. 57, ал. 3

от Конституцията, се прилагат в рамките, установени от нея или от текущото законодателство.

При ограничаването им е задължително да се спазва принципът на съразмерност (пропорционалност), както е прието и в решението. Макар и не изрично прогласен в Конституцията, той може да се изведе от нейни норми (чл. 17, ал. 5; чл. 31, ал. 4 и 5; Решение № 1/2005 г. на КС по к.д. № 8/2004 г.). Принципът е приет като основен за правото и в международни актове, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България (чл. 5, т. 1 и 4 от Договора за Европейския съюз г., и чл. 1 и чл. 5 от Протокол № 2 към Договора относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност; чл. 52, т. 1, изр. 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) във връзка с чл. 6, т. 1 от Договора за Европейския съюз; чл. 15 от Конвенцията за престъпления в кибернетичното пространство; чл. 12, т. 2 от Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма; преамбюла и чл. 6, т. 3, ал. 2 от Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси между държавите – членки на Европейския съюз, съставена от Съвета в съответствие с член 34 от Договора за Европейския съюз). Той се свежда до задължението на законодателя при преследването на правомерна цел и според необходимостта от постигането ѝ в едно демократично общество да избере възможно най-малко натоварващото разрешение (чл. 5 от Протокол № 2 към Договора за Европейския съюз относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, чл. 52, т. 1, изр. 2 ХОПЕС и чл. 12, т. 2 от Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма).

б. Правото на защита по чл. 56 от Конституцията също е „основно, всеобщо, лично право на гражданите“ (Решение № 3/1994 г. на КС по к.д. № 1/1994 г.). Защитата на правата и законните интереси на личността е тяхната юридическа гаранция. Като основно право то е неотменимо (Решение № 11/1998 г. на КС по к.д. № 10/1998 г.). Неотменимостта на основните конституционни права, установена от чл. 57, ал. 1 от Конституцията, е различна от уредената в чл. 57, ал. 3 от нея възможност упражняването им да бъде временно ограничавано. Извън времето на ограничението си правото продължава да съществува и може да се упражнява. Препятстването на упражняването му за неограничен период от време на практика го дерогира.

Правото на съдебна защита поначало е основната форма на защита в правовата държава. То е по-тясно от общото право на защита по чл. 56 от Конституцията. Правото на съдебна защита срещу административните актове, като един от видовете съдебна защита, е още по-тясно, поради което „отмяната“ по смисъла на чл. 57, ал. 1 от основния закон е налице, когато самото му възникване е изрично изключено от парламента на основание чл. 120, ал. 2, предл. 2 от Конституцията, макар че административният акт засяга гражданин или юридическо лице.

При изключването на правото на съдебна защита също следва да се спазва принципът за съразмерност. В своето Решение № 4/2001 г. по к.д. № 15/2000 г. Конституционният съд сочи, че "... съображения(та) за законодателна целесъобразност в отделните случаи ... задължително налага(т) да се отговори, доколко определени ограничения на правото на защита са съразмерни ... Един от конститутивните елементи на този принцип е изискването използваното средство за защита на съответната ценност от обществен интерес в най-малка степен да ограничава правото на защита. Ограничението трябва да е разумно и не може да надвишава степента, необходима за постигането на съответната легитимна цел." Целта на необжалваемостта на конкретния вид административен акт трябва да е по-значима от целите на съдебния контрол за законността му и на правото на защита срещу него.

6. Тълкуването на правомощието на законодателя по чл. 120, ал. 2, предл. 2 от Конституцията трябва да бъде съобразено с разпоредбите на международните договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията, свързани с правото на съдебна защита. Това са чл. 14, т. 1 от Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП; обн., ДВ, бр. 43/1976 г.), признаващ „основното право на всяко лице при оспорване на правата и задълженията му в граждански процес на справедливо и публично разглеждане на делото от компетентен, независим и безпристрастен съд, установен със закон“; чл. 6, т. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС; обн., ДВ, бр. 80/1992 г.) във връзка с чл. 6, т. 2 и 3 от Договора за Европейския съюз, според който „всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от



независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона“ (Решение № 3/2011 г. по к.д. № 19/2010 г. и Решение № 1/2012 г. на КС по к.д. № 10/2011 г.); чл. 47, ал. 1 и 2, изр. 1 от ХОПЕС, съгласно които „Всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд“ и „Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон“.

И трите договора не допускат „ограничаване“ в смисъла на „отнемане“ на правото на съдебна защита. Поради това не споделяме решението в частта, с която се приема, че правото на законодателя със закон да предвиди необжалваемост пред съд може да става „при спазване на ... задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита“. Според чл. 5, т. 1 МПГПП, „Нито една разпоредба в този пакт не може да бъде тълкувана като даваща право на дадена държава... да се занимава с дейност или да извършва действия, насочени към отнемане на правата и свободите, признати с този пакт, или към ограничаването им в по-голяма степен, отколкото е предвидено в същия пакт“. Нито чл. 14, нито друга норма на МПГПП допуска отнемането или ограничаването на правото на защита пред съд. Член 18 КЗПЧОС и чл. 18 от Протокол № 14 към нея уреждат „ограниченията, допустими в съответствие с тази конвенция, по отношение упражняването на определени права и свободи...“. Ограничения по отношение на правото на справедлив съдебен процес (чл. 6) КЗПЧОС не допуска. Съгласно чл. 52, т. 1 ХОПЕС „Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи.“ На първо място, става дума за „ограничаване на упражняването“ на основни права в смисъла, изяснен по-горе, в който тези думи са употребени и в чл. 57, ал. 3 от Конституцията, а не за отнемането им, каквото е изключването на правото на съдебна защита по чл. 120, ал. 2, предл. 2 от Конституцията. На второ място, чл. 52, т. 3 ХОПЕС постановява, че „Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция.“ Правото на съдебна защита по ХОПЕС, следователно, е такова, каквото е и по КЗПЧОС – неотнимаемо и неограничимо.

Член 5, ал. 4, изр. 2 от Конституцията установява предимството на международните договори пред противоречащите им норми на вътрешното законодателство. Договорите следва да бъдат прилагани директно от националните съдии и без намесата на Конституционния съд (Решение № 3/2011 г. на КС; така и чл. 5, ал. 2 АПК). Поради това считаме, че при упражняване на правомощието си да изключва съдебната защита срещу административни актове законодателят трябва да съобразява международноправните норми, и то не само поради международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на КЗПЧОС (Решение № 1/2012 г. на КС по к.д. № 10/2011 г.), както приема решението, а преди всичко поради следващата от тях национална съдебна практика. Ако изключването противоречи на поне една от посочените международноправни норми, българският съд не следва да го зачита. Ограничаването по законодателен ред на прекия съдебен контрол и замяната му само с косвения и евентуалното обезщетяване на вредите от тези актове, е в отклонение от стандартите на Европейския съюз.

Изводът е, че по международните договори, по които България понастоящем е страна, правото на съдебна защита срещу административни актове, засягащи права на граждани и юридически лица, не може да бъде изключено по чл. 120, ал. 2, предл. 2 от Конституцията.

## II. По т. 2 от решението.

Конституционният съд е отбелязал в свое Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г., че „същевременно разпоредбата на чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията не изключва правото на съдилищата инцидентно да се произнасят по нищожността на необжалваемите административни актове. Противното би означавало на порочни административни актове, например акт, издаден от некомпетентен орган, да се придава по-голям стабилитет, отколкото на закон, чиято противоконституционност може да бъде установена в производство пред Конституционния съд. В този смисъл и неатакуемостта на административните актове не е абсолютна“.

Косвеният (инцидентният) контрол за законност от съда всъщност е допустим не само за нищожните поради липса на компетентност или форма необжалваеми административни актове, както смята настоящото решение, а за всяко противоречие с материалния закон в родовия смисъл

на понятието, независимо дали то е основание за тяхната нищожност или за тяхната отменяемост. Достатъчно е актът да е обуславящ (преюдициален) като елемент от фактическия състав на спорното право, което може да е гражданско или публично. Противното означава да се отнеме правото на съдебна защита не само спрямо необжалваемия административен акт, а спрямо всички обусловени от него субективни права, за които основанията за изключването ѝ не важат, включително спрямо прогласената в чл. 7 от Конституцията отговорност на държавата за вреди, причинени от нейни органи или длъжностни лица.

Според нас тълкувателният отговор би следвало да гласи:

1. По чл. 120, ал. 2, предложение 2 от Конституцията Народното събрание може със закон изрично да посочва като необжалваеми пред съд от граждани и юридически лица само конкретни видове административни актове, индивидуализирани чрез разпоредените с тях права и/или задължения.

2. Народното събрание може да посочва като необжалваеми пред съд всякакви видове административни актове освен тези, които засягат установени от Конституцията права и свободи на граждани и/или юридически лица.

3. При посочването на административни актове като необжалваеми пред съд законодателят трябва да се съобразява с международните договори, по които България е страна.

4. При посочването на административни актове като необжалваеми пред съд трябва да се спазва принципът на съразмерност между правото на защита срещу административния акт и целта на необжалваемостта.

5. Съдебната необжалваемост на административния акт не изключва косвения (преюдициалния) контрол над него, включително за съответствието му с материалния закон.