

ТРИДЕСЕТ И СЕДМО НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
СЪВЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

102.12-20/26.7.1995 г.

До  
Председателя на  
Народното събрание  
акад. Благовест Сендов

До  
Председателя на  
Комисията по устройството и  
дейността на държавните органи  
г-н Спас Мулетаров

**СТ А Н О В И Щ Е**

ОТНОСНО: искането на Главния прокурор до  
Конституционния съд за задължително  
тълкуване на чл. 120, ал. 2 от  
Конституцията - к.д. N 18 от 1995 г.,  
по което Народното събрание е  
конституирано като заинтересувана  
страна по чл. 18, ал. 2  
от Закона за Конституционния съд

Направлението по конституционно, административно и  
финансово право обсъди на 25 юли 1995 г. искането на  
Главния прокурор на Република България до Конституционния  
съд за даване на задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от  
Конституцията по въпроса: "подлежат ли на атакуване пред  
съдилищата всички административни актове, включително и  
тези, които по своя характер не са нормативни актове или  
индивидуални".

В резултат на станалите разисквания изразяваме  
следното становище.

1. Чл. 120, ал. 2 от новата Конституция на Република България установи една **широкообхватна обща** клауза за съдебното обжалване на административните актове: гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.

При тези условия и обстоятелства, включените в обсега на тази обща клауза административни актове могат да бъдат оспорени пред съда и от прокурора.

Изразът "всички административни актове" означава поначало **всякакви видове и категории** административни актове. За това е достатъчно и необходимо: **първо**, актът по предметното си естество да е административен, т.е. да съдържа едностранно властническо волеизявление на орган на изпълнителната власт или на друг орган, нормативно овластен да действа като такъв, което да има и всички останали предметни белези на някой от видовете административни актове; **второ**, този акт да засяга субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице; **трето**, съответният административен акт, или категория административни актове да не е изрично изключена от съдебното обжалване със законов текст.

2. Като се изхожда от **степената на конкретизация** административните актове се подразделят на **нормативни и ненормативни**, а **ненормативните** - на **общи и индивидуални**.

Тъй като правната характеристика на нормативните и на индивидуалните актове е общоизвестна, ще се спрем накратко върху правното естество на **общия административен акт**. Той съдържа конкретно властническо волеизявление спрямо неопределен брой адресати и създава за тях точно определени права или задължения. От тази категория са например, издадените преди години разпореждания за подмяна на всички паспорти с нов образец, както и за подмяна на свидетелствата за управление на моторни превозни средства с нови /международен образец/.

3. Общите административни актове се обхващат от общата клауза на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, доколкото изричен законов текст не постановява друго. По този път върви и най-новото ни законодателство. Например, чл. 24 от Закона за Националната полиция ни представя случаи на четири типични категории общи административни актове, за

които е указано, че могат да се обжалват "от засегнатите лица и организации" пред Върховния съд по реда на Закона за административното производство /чл. 24/. Но този текст /чл. 24, ал. 5/, както и други подобни текстове в редица специални закони, са всъщност пояснителни - насочват гражданите за реда, по който могат да осъществяват своята защита. **Същинското основание на съдебното обжалване на общите административни актове се корени в чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 5, ал. 2 от Конституцията - за непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията, а за индивидуалните административни актове - в чл. 33 във връзка с чл. 1 и чл. 2 от Закона за административното производство - за съдебното обжалване на тези актове по отношение на тяхната законосъобразност.**

**Изводът е, че поначало и трите вида административни актове - нормативни, общи и индивидуални се обхващат от общата клауза за съдебно обжалване на административните актове, установена по чл. 120, ал. 2 от Конституцията.**

**4. Това не означава, че общата клауза на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не допуска и не познава никакви изключения. Вярно е обратното.**

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията по-скоро трябва да се схваща в смисъл, че установява един **принцип, едно общо правило**, от което са допустими и вече са познати **изключения**. Те съществуват в две **насоки**: една част от тях са заложени в **самия чл. 120, ал. 2 от Конституцията**, а друга част от тях се извличат от **отделни разпоредби на Конституцията**.

Както вече беше посочено, чл. 120, ал. 2 от Конституцията допуска и предоставя на Народното събрание **със закон да изключи от съдебния контрол някои административни актове**. Тази възможност вече е използвана за **индивидуалните административни актове** в чл. 3, 34 и др. от Закона за административното производство. Може да се очаква, че тя ще бъде използвана и в бъдеще по **съображения на законодателна целесъобразност** при приемането на Закона за Върховния административен съд и на други закони от текущото законодателство. На **съдебно обжалване не подлежат и административни актове, които не засягат субективни права или законни интереси на определени правни субекти - граждани или юридически лица** (поради липса на процесуалноправен интерес от съдебно

обжалване на акта) и други. И това изключение произтича пряко по аргумент за противното от чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

От друга страна, не подлежат на съдебно обжалване и актове, чиято необжалваемост произтича от Конституцията, както и т.нар. "висши правителствени актове", които имат чисто или предимно политически характер (актове, с които правителството влиза във взаимоотношения с органи на други държави, актовете, с които правителството влиза във взаимоотношения с Народното събрание и др. подобни). Така например не подлежат на съдебно обжалване и другите (освен законите- бележка наша) актове на Народното събрание, както и актовете на президента, които съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията са подвластни на контрола за конституционност, упражняван от Конституционния съд. Между тези актове на Народното събрание и на президента на Републиката има безспорно и административни актове (решения на Народното събрание, укази на президента на Републиката и др.), които обаче са иззети от обсега на съдебното обжалване и контрол и отнесени в обсега на контрола за конституционност, който упражнява Конституционния съд.

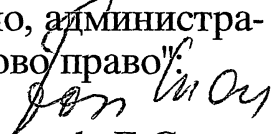
5. Що се отнася до въпроса за така наречените "указания", той трябва да намери **диференциран отговор**, като се изхожда не толкова от **тяхното наименование**, а от **тяхното предметно съдържание**. В някои случаи с тези "указания" висшестоящ орган дава нареждания ("указания") до подчинени нему органи относно прилагането на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да обезпечи. В тези случаи указанията са вид подзаконови нормативни актове от категорията на **инструкциите по смисъла на чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове**. Те са административни актове от категорията нормативни актове и подлежат на съдебен контрол, доколкото не са изрично изключени от него със закон на основание чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията. Но има и актове, наречени указания, както и актове другояче именувани (като например "разяснения", "правила" и др. подобни), които обясняват, разясняват чрез преразказване, коментар и примери съдържанието на закони и други нормативни актове, за да разкрият тяхното съдържание, да го популяризират и "обучат" по него свои служители, органи и други лица. Тези и подобни

на тях указания и други актове не са административни актове по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, защото не съдържат основния конститутивен белег на всеки административен акт - властническо волеизявление. И за тях не се прилага чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

**Заключение:** 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.

Ръководител на Направление  
"Конституционно, администра-  
тивно и финансово право":



/чл.кор.проф. Б.Спасов/

Председател: 

/проф.д-р В. Мръчков: