



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## И С К А Н Е

от омбудсмана на Република България по чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс за противоконституционни, тъй като нарушават правата на гражданите

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛЮ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към вас с искане да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), тъй като нарушават правата на гражданите.

Мотивите за това са следните:

### **I. ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА РАЗПОРЕДБАТА НА ЧЛ. 143, АЛ. 4 ОТ АПК .**

#### ***1. Общи съображения.***

В чл. 143, ал. 4 от АПК е предвидено, че когато съдът отхвърли оспорването на един административен акт, жалбоподателят (гражданин или юридическо лице) трябва да заплати всички направени разноски по делото, включително

минималното възнаграждение за един адвокат, ако държавният орган, чийто акт се обжалва, е ползвал такъв.

Тази разпоредба от АПК противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който установява върховенството на закона и правовата държава, като основополагащи принципи за държавната и обществена система на България. Тя е в разрез и с чл. 56 от Конституцията, който гарантира правото на защита, като основно и неотменимо конституционно право на гражданите.

От тези конституционни положения произтичат, от една страна, задължението на административните органи да издават законосъобразни административни актове. И, от друга - правото на всеки гражданин или юридическо лице да обжалва актовете на администрацията, гарантирано от т.нар. обща клауза за обжалваемост на административните актове (чл. 120, ал. 2 от Конституцията). Недопустимо е това право да бъде поставяно под съмнение с потенциалната възможност, предвидена от чл. 143, ал. 4 от АПК, при неблагоприятен изход на съдебния спор, жалбоподателят да бъде обременен със заплащането на разноските по делото.

Омбудсманът смята, че това законово положение реално ограничава конституционно гарантираното право на защита (чл. 56 от Конституцията) и правото на всеки гражданин или юридическо лице да обжалва административните актове (чл. 120, ал. 2 от Конституцията), защото поставя упражняването на тези права в зависимост от техните финансови възможности. По този начин, чрез потенциални финансови тежести, се ограничава достъпът до правосъдие и се ерозира основната функция на правораздаването като същностен белег на правовата държава – да защитава гражданите и юридическите лица, когато техните права и законни интереси са нарушени.

**2. Противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.**

Посоченият конституционен текст установява върховенството на закона и правовата държава като основополагащи принципи на държавната и обществена система на България.

На пръв поглед, предвиденото с чл. 143, ал. 4 от АПК задължение за заплащане на разноски, е следствие от универсалния за правото принцип на справедливостта. Логично изглежда, при наличието на изрично задължение на административния орган да заплати разноските на жалбоподателя при успешно проведено съдебно обжалване на административен акт, реципрочно да бъде предвидено задължение и за другата страна в процеса при обратен изход на делото по обжалване на административен акт. Това е валидно в най-

голяма степен в областта на гражданското право, където равнопоставени субекти, след вземане на суверенно решение за защита и реализация на собствени права и интереси, предявяват иски при изначална безспорност на правилото, че загубилата иска страна заплаща разносните, в това число и разходите за адвокат. Преценката на страните за необходимостта от съдебна защита и предявяване на иск е изцяло в частната сфера на съответните лица, елемент от в която са и защитаваните с иска права и интереси.

Задължението за заплащане на разноски по делото е оправдано най-вече в областта на гражданското право, където гражданите, юридическите лица и държавата са равнопоставени.

Не е така обаче в административния процес, защото:

- Обжалването на административен акт е реакция от страна на гражданин или юридическо лице срещу властнически акт на определен държавен орган. Акт, който може да засяга права и интереси на конкретен кръг лица (при индивидуалния административен акт) или такива на неограничен кръг правни субекти (при нормативния административен акт). Връзката между държавата и адресатите на нейните властнически актове е винаги еднопосочна и определящата роля в тази връзка принадлежи на държавата. Чрез своите актове държавата създава правата и задълженията, а адресатите на тези актове са длъжни да се съобразяват с техните предписания. С други думи, няма равнопоставеност от гледна точка на възможността страните да бъдат в идентично материално- и процесуалноправно положение. Правото на обжалване на административните актове е право на "по-слабата" страна; на тази страна, която по принцип следва да се съобразява със задълженията, които ѝ налагат актовете на държавата, постановени от нейните органи.
- Дълг на държавата е да издава законосъобразни актове. Възможността за контрол и последваща реакция от страна на засегнатите от тези актове, не може да бъде гарантирана само чрез общите гаранции за справедливост, характерни за гражданския процес. Затова при административното правоотношение неравнопоставеността между органа на власт и гражданина трябва да се преодолява, като се предоставят някои допълнителни гаранции за гражданите. Такава гаранция, например, е премахването на формално справедливото (в общия, гражданскоправен казус) изискване за заплащане на разносните при отхвърляне на жалбата срещу административен акт.

- Върховенството на закона при издаването на административни актове не може да се гарантира с формалното право за съдебно обжалване, щом съществува риск от заплащане на разноските по делото. Този риск би могъл да бъде преодолян от лица с икономически възможности, които освен това са и склонни да поемат рискове с финансови и психологически последици от една съдебна конфронтация с държавата. В сферата на гражданскоправните отношения посочените качества се предполагат при реализирането на икономическите права на гражданите. Докато при защитата на основните граждански права и на принципите на правовата държава, е конституционно неоправдано да бъдат игнорирани лицата без икономически възможности и тези, които не са в състояние да поемат рисковете на съдебен процес с възможни неблагоприятни икономически последици.
- Гарантирането на задължението на държавата да издава законосъобразни актове може да бъде осъществено единствено чрез възможността всеки да се защити пред съда от съответния акт дори и да не притежава финансови възможности. Противното би означавало ограничаване на възможността за съдебна защита на гражданите и юридическите лица от актовете и действията на административните органи и достъпа им до правосъдие.
- Възпиращата роля на задължението за заплащане на съдебни разноски при отхвърляне на съдебната жалба срещу административен акт намалява възможностите за противопоставяне срещу незаконни актове и действия на администрацията и води до нарушаване на установения с конституцията баланс на отношенията между гражданите и юридическите лица, от една страна, и администрацията – от друга. И, в крайна сметка, до погазване на принципа на правовата държава.
- Държавата е длъжна да защитава издадените от нейните органи и длъжностни лица актове, тъй като това е част от задължението ѝ да издава законосъобразни актове. Властовият ресурс на тези актове, възможността им едностранно да влияят и да засягат правната сфера на неограничен кръг адресати предполага необходимостта от допълнителни гаранции за това, че законосъобразността на издаваните актове може да бъде проверявана от съда по инициатива на същия този кръг адресати.

Задължението на администрацията да издава законосъобразни актове се обезпечава финансово чрез държавния бюджет, формиран от приходи от гражданите и техните организации главно по пътя на данъчното облагане. Защитата пред съда на административните актове не представлява свръхусилие от страна на администрацията извън кръга на същностните ѝ, вменени със закон функции, за което да се дължи допълнително заплащане.

### ***3. Противоречие с чл. 56 от Конституцията.***

Този конституционен текст установява правото на защита, като основно и неотменимо конституционно право на гражданите.

Омбудсманът смята, че изискването гражданин или организация, които загубят едно съдебно обжалване на административен акт, да заплащат разноските по делото, представлява своеобразно въвеждане на имуществен ценз за упражняването на едно основно конституционно право. Това има сериозен възпиращ ефект по отношение възможността за съдебна защита и по недопустим начин нарушава конституционното право на защита по чл. 56 от Конституцията.

### ***4. Противоречие с чл.120, ал.2 от Конституцията.***

Този текст на Конституцията въвежда т.нар. обща клауза за обжалваемост на административните актове.

Самият чл. 120 от Конституцията е израз на разбирането, че е необходима засилена защита на правата на гражданите от актовете на администрацията, в допълнение на основополагащия за правовата държава принцип да не се вреди другиму. Гражданскоправният институт на деликта съдържа в себе си възможности за защита срещу издаването на актове, които непосредствено са увредили съответния техен адресат. Развитие на подобна идея са, например, текста на чл. 7 от Конституцията, съдебната практика по чл. 49, във връзка с чл. 45 ЗЗД, Закона за отговорността на държавата и общините за вреди и редица други закони (Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и др.), с които се предвижда имуществена отговорност на държавата при нарушаване правата на гражданите и при вреди. Очевидно обаче конституционният законодател не е счел подобни законови възможности за достатъчни и е възвел правото на обжалване на актовете на администрацията в конституционен принцип, с произтичащите от това последици. Една от тези последици е посочена в Решение на

1

Конституционния съд № 21/20.10.1995 г. по к.дело № 18/95 г, според което самото нарушаване на норма от по-висок ранг представлява засягане на права с произтичащото от това право на съдебна защита.

## **II. II. ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА РАЗПОРЕДБАТА НА ЧЛ.186, АЛ.1 ОТ АПК (противоречие с чл.4, ал.1 и чл.120, ал.2 от Конституцията).**

В чл. 186, ал. 1 от АПК е предвидено, че подзаконовите нормативни актове могат да бъдат обжалвани от гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения.

Тази норма противоречи на принципа на правовата държава - чл. 4, ал. 1 и общата клауза за обжалваемост на административните актове - чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Омбудсманът смята, че оспорваната нормативна разпоредба необосновано и в противоречие с цитираните конституционни текстове стеснява кръга на лицата, имащи право да оспорват подзаконовите административни актове, като въвежда условието за доказване на правен интерес от обжалването.

Основна характеристика на правовата държава е върховенството на закона. Действията на всички правни субекти, а на още по-голямо основание на органите на държавата, трябва да са подчинени на това върховенство. Неотменимо конституционно задължение на всички държавни и общински органи, в цялата тяхна йерархия, е да осъществяват дейността си и да изпълняват функциите си законосъобразно. Макар и да не е изрично уредено в конкретен конституционен текст, на това задължение на администрацията съответства правото на всеки гражданин на добро управление. А това означава преди всичко законосъобразно управление, издаване на съответстващи на закона административни актове и пр. Правото на добро управление произтича както от духа на конституционните разпоредби, така и най-пряко от принципа на народния суверенитет – чл. 1, ал. 2 и от принципа на правовата държава – чл. 4, ал. 1 от Конституцията. То е част от Хартата на основните права на Европейския съюз (чл. 41), която е част правния и обществен ред на ЕС, към който нашата страна се присъединява.

Когато държавата чрез своите органи не действа законосъобразно, т.е. нарушава правото на добро управление, конституционният законодател е предвидил отговорност за вредите, причинени от незаконните актове – чл. 7 от Конституцията; а също така и правото на гражданите да обжалват всички административни актове, които ги засягат – чл. 120, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд вече е имал повод да се произнеса относно съдържанието на употребеното в конституционната разпоредба понятието „засягат“. В мотивите към Решение № 21/1995 г по к.д. № 18/95 г Конституционният съд изтъква:

*„Недопустимо е обжалването на акта от лице, чиито права или законни интереси не са нарушени или застрашени.“*

Чл. 75, ал. 1 от АПК определя нормативните административни актове, като *„подзаконови административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие.“*

Предвид тази правна характеристика на подзаконовите нормативни актове и произтичащото от принципа на правовата държава задължение за държавата да действа законосъобразно, следва да се изтъкне, че те засягат правата и законните интереси на всеки гражданин и на всяко юридическо лице. Следователно, всеки граждани и всяко юридическо лице са активно легитимирани да ги оспорват, когато смятат, че те са незаконосъобразни. Не е необходимо жалбоподателят да доказва наличието на пряк, непосредствен и личен интерес от обжалването. Защото конституционните принципи на върховенство на закона и правовата държава предпоставят, че всеки субект на правото има правен интерес от законосъобразно административно управление, което се осъществява и чрез подзаконовите нормативни актове. В тази връзка, предвиденото в чл. 186, ал. 1 от АПК стесняване на кръга на лицата, които имат право да обжалват подзаконовите нормативни актове чрез въвеждането на изискване те да доказват правен интерес от обжалването, е противоконституционно.

В допълнение към изложените по-горе аргументи, свързани с характера на административното правоотношение и отликите му от гражданскоправното, следва да се има предвид и следното:

- Цитираното по-горе решение на Конституционния съд очертава предела на възможно въздействие от страна на гражданите по повод на подзаконовата нормотворческа дейност на държавата.
- Принципът на правовата държава може да бъде приложен пълноценно само ако бъдат предвидени ефикасни възможности за ограничаване на прояви на злоупотреба с власт. Това е валидно особено на етапа на създаването на правилата за поведение. От тази гледна точка не са достатъчни обичайните, класически

19

гражданскоправни форми, характерни за защитата на лични и икономически интереси по отношение на други равнопоставени правни субекти, зад които не стои държавния авторитет и властническият ресурс на държавата, и основани на принципа за недопустимост да се вреди другиму.

**Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,**

Моля на базата на тези кратки аргументи да образувате конституционно дело и да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), тъй с тях се нарушават правата на гражданите.

Предлагам да бъдат конституирани като страни по конституционното дело: Народното събрание, Министерският съвет, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България и Асоциацията за европейска интеграция и права на човека.

19 декември 2006 г

**ОМБУДСМАН НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ:**

**ГИНЬО ГАНЕВ**

