

**РЕШЕНИЕ № 5**  
**София, 17 април 2007 г.**

**конституционно дело № 11/2006 г.**  
**съдия-докладчик Евгени Танчев**  
**(Обн., ДВ, бр. 35 от 27 април 2007 г.)**

С ъ с т а в: Румен Янков – председател, Васил Гоцев, Людмил Нейков, Лазар Груев, Емилия Друмева, Владислав Славов, Евгени Танчев – докладчик, Димитър Токушев, Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев

Делото е образувано на 22.12.2006 г. по искане на омбудсмана на Република България на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Иска се установяване на противоконституционността на разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), обн., ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г.

Според омбудсмана на Република България противоконституционността на посочените разпоредби от АПК произтича преди всичко от несъответствието им с чл. 4, ал. 1 на Конституцията, който прогласява принципа на правовата държава, като предвижда, че управлението се осъществява при точното спазване на Конституцията и законите. Твърди се, че оспорените разпоредби са в противоречие с основното право на защита, прокламирано в чл. 56 на Конституцията на Република България от 1991 г., и правото на всеки гражданин и юридическо лице да обжалва административните актове, уредено в чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

С определение от 23 януари 2007 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния административен съд, Висшият адвокатски съвет, Съюза на юристите в България, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека и Дружество „Български адвокати за правата на човека“.

В изпълнение на пр е доставената им от Конституционния съд възможност становища по делото са депозирали Министерският съвет, министърът на правосъдието, Висшият адвокатски съвет, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека и Дружество „Български адвокати за правата на човека“. Не са представили становища Народното събрание, Върховният административен съд и Съюзът на юристите.

Асоциацията за европейска интеграция и права на човека, Дружеството „Български адвокати за правата на човека“ и Висшият адвокатски съвет привеждат аргументи в подкрепа на искането на омбудсмана за обявяване на разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 АПК за противоконституционни.

Министерският съвет и министърът на правосъдието в становищата си поддържат, че оспорените разпоредби на АПК съответстват на Конституцията.

Конституционният съд, след като обсъди доводите, изложени в искането на омбудсмана и в представените становища на страните, установените факти и обстоятелства, за да се произнесе, взе предвид следното:

**I. По конституционностьта на разпоредбата на чл. 143, ал.4 АПК**

Според тази разпоредба, когато съдът отхвърли оспорването на един административен акт, жалбоподателят следва да заплати направените разноски по делото, включително и адвокатското възнаграждение, ако държавният орган, чийто акт се обжалва, е ползвал адвокат.

Конституционният съд намира, че приведените аргументи в подкрепа на искането от страна на омбудсмана и някои от страните не обосновават неконституционността на атакуваната разпоредба на АПК.

От принципа на правовата държава, провъзгласен в чл. 4, ал. 1 на Конституцията, наистина произтича изискването държавните органи да издават законосъобразни актове. Извън всяко съмнение е, че освен предназначението на гаранция при нарушени права правото на защита изпълнява функцията и на средство за контрол за законосъобразност на административните актове. От тези безспорни предпоставки обаче не произтича заключението, че безплатното производство е гаранция за правото на защита и за правовата държава така, както те са уредени в чл. 4, ал. 1 и чл. 56 на Конституцията. Неравнопоставеността на гражданина и държавата във фактически план не обуславя необходимост от въвеждане на юридическо неравенство на страните в съдебния процес. Присъщото на социалното инженерство разбиране, че фактическото неравенство би могло да се е преодолее чрез кумулиране с юридическо неравенство е илюзия. Не могат да бъдат поделени и доводите, които произтичат от ранно либералното и съвременното либертарианско схващане за антиномията на държавната власт и свободата на индивида. В съвременните условия държавната власт и свободата като система от права, законни интереси и задължения не се намира в обратна механична зависимост, присъща на скачените съдове във физиката. Държавната власт е ограничена от изискването за зачитане на човешките права в рамките на демократичната конституция на националната държава, от ратифицираните международни актове по правата на човека, от ценностите и императивите на наднационалния европейски конституционализъм и от демократичните стандарти и принципи на международното право. Разбира се, фактическата неравнопоставеност между индивида и държавата при административното обжалване би могла да се ограничи чрез премахване на таксите, които се дължат при подаването на жалба, а не чрез уреждане на „безплатно“ за жалбоподателя производство, чиито разноски в крайна сметка са за сметка на данъкоплатците. В случаите, когато в резултат на административното обжалване съдът установи, че актът е незаконосъобразен гражданинът или юридическото лице получава защита от съда, а разноските се поемат от органа, издал незаконосъобразния акт. Законодателят е възприел съобразно с принципа на социалната справедливост, че при отхвърляне на жалбата и признаване на административния акт за законосъобразен или отказ на жалбоподателя да

продължи процеса именно той, а не държавният орган дължи разноските. В противен случай в противоречие с принципа на социалната справедливост излиза, че при всички обстоятелства, дори и при издаване на законосъобразни актове, разноските за тяхното оспорване се дължат от държавните органи. В този смисъл на освобождаването от заплащане на разноски, което привидно „гарантира“ правото на защита, противостои ограничението на свободата на останалите граждани, които в крайна сметка поемат разходите по обжалването, като чрез дължимите данъци формират бюджета, от който се финансират държавните органи, вкл. и съдебната власт. Следва също така да се има предвид, че съгласно чл. 22 от Закона за правната помощ, обн., ДВ, бр.79 от 4.10.2005 г., разноските за адвокатска защита на социално слабите се поемат от държавния бюджет.

Заслужава отбелязване, че в потвърждение на изложеното, искателят не оспорва чл. 144 АПК, който предвижда субсидиарно прилагане на ГПК, което означава равенство на страните по отношение на разноските.

Съдът счита, че с метафоричния образ, използван от омбудсмана, а именно, че изискването за заплащане на разноски при съдебното обжалване на административния акт, когато жалбата бъде отхвърлена или оттеглена и съдът установи законосъобразността на съответния административен акт, представлявала „своеобразно въвеждане на имуществен ценз“ по отношение на правото на защита, предвидено в чл. 56 на Конституцията. Известно е, че цензовете са предварителни ограничения, които стесняват кръга на субектите, носители на правата, а цензурата е предварително ограничение на права на гражданите в зависимост от насоката на тяхното упражняване. Предварителните ограничения практически замразяват или парализират осъществяването на правата. Подобен ефект по отношение на административното обжалване биха имали прекомерно високите такси, които предварително биха затруднили, а дори биха направили невъзможно обжалването на административните актове на засегнатите, а по този начин биха нарушили правото на защита, уредено в чл. 56 на Конституцията. В съответствие с Решение на Конституционния съд № 4 от 18 април 2006 г. (ДВ, бр. 36 от 2 май 2006 г.) и в контекста на интегралния си характер, свободата се реализира чрез основните права, свободи и задължения на гражданите. Правата са взаимозависими и всяко от тях не може да ограничава другите. От друга страна, правата се реализират в пределите на закона. В този смисъл правото на защита на един правен субект не може да се противопоставя и да ограничава правата на останалите граждани или юридически лица.

## **II. По конституционността на разпоредбата на чл. 186, ал. 1 АПК**

Според тази разпоредба право да оспорват подзаконов нормативен акт имат 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. В този смисъл всеки правен субект, който атакува пред съда подзаконов административен акт, следва да обоснове засягане на определено право, свобода или законен интерес.

Според омбудсмана необходимостта на всеки правен субект да обосновава, че е налице засягане на негови права или законни интереси или че се създават задължения със съответния подзаконов административен нормативен акт противоречи на изискванията на правовата държава според чл. 4, ал. 1 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Омбудсманът, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека, Дружеството „Български адвокати за правата на човека“ и Висшият адвокатски съвет поддържат, че разпоредбата на чл. 186, ал. 1 АПК противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 на Конституцията, тъй като в правовата държава всеки правен субект има интерес от законосъобразно управление, което се осъществява и чрез подзаконовите нормативни актове. В този смисъл според искателя чл. 186, ал. 1 АПК е противоконституционен, доколкото стеснява кръга на лицата, които имат право да обжалват подзаконовите административни актове чрез въвеждането на изискване те да доказват правен интерес от обжалването. Така фактически се постулира съществуването на интерес на гражданите и юридическите лица по презумпция, която ги освобождава от необходимостта да доказват нарушаване или застрашаване на права при обжалването на подзаконов административен нормативен акт. Според искането в практически план всеки правен субект може всякога и за всичк и да атакува нормативните актове на изпълнителната власт, като се позовава на презумпцията, че не е необходимо да обосновава пряко засягане на права, защото има интерес от функционирането на правовата държава.

По този начин гаранционната функция на правото на защита по отношение на нарушени или застрашени права се изпразва от смисъл, защото правото на защита се поставя в действие поради презюмирания интерес на всеки правен субект от съществуването на правова държава, която не следва да бъде обосноваван. Подобно разбиране лишава от смисъл чл. 186, ал. 1 АПК, защото дори когато са нарушени или застрашени права, не следва да се обосновава интерес, тъй като и тогава се презюмира, че интересът им се свежда до съществуването на правовата държава.

На схващането на омбудсмана противостои твърдението на Министерския съвет и министъра на правосъдието, че нормата на чл. 186, ал. 1 АПК съответства на чл. 120, ал. 2, чл. 56 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, както това е изяснил Конституционният съд в Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. 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 със закон от съдебно обжалване. Конституционният съд не намира основание да се отклони от разбирането си, отразено в Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. Още повече, че при създаването на нормата на чл. 186, ал. 1 АПК законодателят се е съобразил с изискванията на Конституцията и по-специално с чл. 120, ал. 2, чл. 56 и чл. 4, ал. 1 от основния закон на Република България, а също така и с практиката на Конституционния съд.

Конституционният съд счита, че във всички случаи, когато гражданите атакуват индивидуални, общи или нормативни административни актове, те трябва да докажат пред компетентния съд, че е налице засягане на техни права или законни интереси. При това заинтересуваността следва да е правомерна, лична и обоснована. Чрез последната хипотеза в чл. 186, ал. 1 АПК, която визираща потенциалната възможност от засягане на права, законни интереси или пораждане на задължения като предпоставка за обжалване, българският законодател отразява съвременните демократични стандарти в развитието на процесуалната легитимация при упражняване правото на защита, особено когато съществува заплаха за публични, колективни и частни интереси от незаконно правотворчество на администрацията.

По принцип нормативният административен акт се отнася до широк кръг от граждани, чиито законни интереси не само са засегнати, но и могат да бъдат засегнати. Затова и чл. 186, ал. 1 АПК е посочил, че право да обжалват имат и лицата, които могат да бъдат засегнати от него. Това всъщност е смисълът на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, който дава право да обжалват акта всички засегнати лица. Това означава, че засегнати по смисъла на чл. 186, ал. 1 АПК са всички граждани, до които той се разпространява. В случаите, когато нормативният административен акт регламентира положението на определен кръг физически или юридически лица, легитимирани да го обжалват са само тези, чиито права актът засяга или би могъл да засегне. Такъв е случаят, когато например един нормативен административен акт урежда статуса на тесен кръг лица, като положението само на чужденците или само на една или друга професия, или на жителите само на едно населено място.

В юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека също се наблюдава тенденция за умерено разширяване на процесуалната легитимация, обусловена от широкото третиране на гражданина като потенциална жертва (Klass Case, 6 September, 1978, A 28).

Конституционният съд счита, че твърдението, че не е необходимо да се доказва правен интерес при обжалването на административните нормативни

актове, е необосновано. Трудно би могла да бъде споделена позицията дори и при възможно най-широкото разбиране за правен интерес, което включва необходимостта от законосъобразна дейност на изпълнителната власт, той да не се обосновава при упражняване на правото на защита пред съда. Формулата за интерес по презумпция не принадлежи към световните демократични стандарти в публичното право и е чужда в същата степен, както и вината по презумпция на съвременното наказателно право. Правното понятие за интерес се различава от политическото в житейския смисъл на думата, което понякога имплицитно се извежда от вредата за противника или ползата за съюзника. Конституционният съд счита, че във всички случаи при съдебно обжалване на актове на изпълнителната власт от страна на граждани и юридически лица интересът следва да се обосновава. Това произтича от изискването за правна сигурност, което е основен компонент на принципа за правовата държава (Решение № 1/2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.).

Конституционният съд приема, че активна легитимация имат всички правни субекти в случаите, когато подзаконовият акт пряко засяга права, законни интереси или създава задължения за тях. Нормата на чл. 186, ал. 1 АПК обаче предвижда и възможност за съдебно обжалване от страна на граждани и юридически лица винаги, когато административният нормативен акт може да наруши права, законни интереси или да създаде задължения за тях. В този смисъл засягането на правата не означава непременно настъпване на вреди за правните субекти като предпоставка за обжалването, а една възможност за засягане на правата. Прогресивният характер на легитимацията според чл. 186, ал. 1 АПК е възможността да се обжалват нормативните актове на администрацията не само когато са налице пряко нарушени права, но и при предстоящо засягане на права.

Легитимацията при съдебната защита на правата от страна на гражданите и юридическите лица срещу актове на изпълнителната власт, която допуска Конституцията, е максимално отворена, но не и безгранична. В това отношение законодателят се е съобразил с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от основния закон и не е предвидил *actio popularis* или възможността на всеки всякога и за всички да атакува актове на изпълнителната власт дори когато ничии права не са нарушени или потенциално застрашени. Именно възможността за въвеждане на *actio popularis* би влязла в противоречие с изискванията на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и би следвало да се обяви за противоконституционна.

В случай, че се възприеме позицията, че всеки всякога и за другите може да атакува актове на изпълнителната власт дори когато не само негови лични, а и ничии права не са нарушени или застрашени, тогава правото на защита се отъждествява с публичната функция за контрол на законността и правозащитната дейност на държавните органи. Принципната разлика между правото на защита срещу изпълнителната власт и правозащитната дейност на овластените държавни органи се състои в това, че тези две форми за контрол на законността имат различни основания, от които произтича правно защитената възможност да се атакуват подзаконовите нормативни актове. При държавните органи защитата на законността произтича от мандата, възложен им чрез избор или назначаване, и овластяването им с правомощия в Конституцията и законите. Те защитават правата на всички, без да имат личен интерес, обусловен от нарушени или застрашени права, по силата на пълномощията си, произтичащи от политическото представителство - с други думи, от прякото или индиректното упълномощаване от суверена да бранят правовата държава и демократичното управление. Правото на съдебната защита и обжалването на подзаконови административни нормативни актове за гражданите и юридическите лица възниква единствено при засягане или застрашаване на права, свободи или законни интереси, или обременяване със задължения, тъй като липсва пълномощие или мандат да бъдат защитавани правата, законните интереси, или обременяването със задължения на други граждани.

Схващането, че е възможно всеки, всякога и за всички да атакува актове на изпълнителната власт дори когато неговите права нито са засегнати, нито са застрашени, поражда редица проблеми.

Дълбоко несправедливо би било, ако тези, чиито права се регламентират в административния нормативен акт не само че се представляват, но дори не са уведомени. В условията на конституционното управление и правовата държава тяхната воля безспорно би следвало да бъде зачетена. Доколкото очевидно в случая не е налице пълномощие при обжалване на акт на изпълнителната власт, който се отнася до друга група граждани, легитимацията без наличие на правен интерес би могла да постави жалбоподателя в положението на лице, което се е самоовластило. Възможно е актът на изпълнителната власт, който страда от определен порок, да засяга права на едни и да облагодетелства други правни субекти, различни от жалбоподателя, или да създава благоприятни последици за едни и в същото време да нарушава или застрашава правата на други граждани или юридически лица. Ако физическо или юридическо лице би могло да сезира съда, без да доказва интерес или ако, както твърди омбудсманът, достатъчно основание за легитимацията е защитата на законността и правовата държава, тогава то би могъл да засегне права на граждани или юридически лица. Възможно е актът на изпълнителната власт да облагодетелства правата на настоящите поколения граждани и функциониращите юридически лица, но за сметка на интересите на следващите поколения граждани и бъдещите юридически лица, които предстои да възникнат. Легитимацията, без да се обосновава правен интерес и без нарушаване или застрашаване на лични права на жалбоподателя, би могла да има нежелан ефект по отношение на различни правни субекти - български граждани, чужденци с различен правен статус, от една страна, на българските и чуждестранните юридически лица, от друга.

Искането на омбудсмана гражданите да не обосновават интерес при съдебно обжалване на подзаконови актове, издадени в противоречие със закона, би svelo правото на защита само до публична функция или дейност по упражняване на надзор за законност на администрацията.

Конституционният съд не споделя съображенията, че процесуалната легитимация на правото на защита срещу незаконосъобразен подзаконов акт произтича автоматично от принципа за народния суверенитет, както това се поддържа в искането и в някои от становищата на страните. Правото на защита не е публична функция, а процесуалната легитимация не е институт на пряката демокрация, чрез която се упражнява народният суверенитет. Нещо повече, в световната практика няма прецедент на поставяне на действието на нормативни актове на изпълнителната власт в зависимост от пряко народовластие, което в сферата на нормотворчеството визира актове на централното или местните представителни събрания. Така в някои кантони на Швейцария съществува институтът на народното вето по отношение на конституционните и обикновените закони. Конституцията на Франция от 1793 г. в своя чл. 59, като предвижда, че първичните събрания в избирателните райони се произнасят върху законопроектите в 40-дневен срок от изпращането им, създава вето на избирателите върху упражняването на право на законодателна инициатива в парламента. В този смисъл народното вето, доколкото съществува в системата на разделение на властите, е свързано със законодателството, докато правото на съдебна защита дори при колективни искове по отношение на подзаконовото правотворчество на изпълнителната власт не е своеобразно повторение на народно вето, чрез което би могъл да се изразява народният суверенитет. За разлика от държавните органи гражданите са носители на права, а не титуляри на правомощия, чрез които се реализира държавната власт. В случаите, когато се упражнява пряко, народният суверенитет е неделим между отделните граждани също както публичната собственост не поражда отношения на съсобственици между тях. Подобно изискване за правото на защита не съществува - не е необходимо всички, чиито права са засегнати, едновременно да го упражнят, за да породи то правния си ефект.

При разширяването на процесуалната легитимация следва да се отчетат и други изисквания на правовата държава. Колкото и широки да са пределите на правото на защита, то трябва да съхранява баланса с останалите права на гражданина, от една страна, и с правата на всички други граждани, от друга. Неограничеността на обжалването на подзаконовите административни нормативни актове може да създаде несигурност, напрежение в правната сфера на другите граждани.

По изложените съображения оспорените разпоредби от АПК не противоречат на основния закон.

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

**Р Е Ш И:**

Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционността на разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс, обн., ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г.