

ПРАВНИЯТ ИНТЕРЕС ОТ ПОДАВАНЕ НА ИНДИВИДУАЛНА КОНСТИТУЦИОННА ЖАЛБА

гл. ас. д-р Георги Николаев Загоров
Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“

THE LEGAL INTEREST OF FILING AN INDIVIDUAL CONSTITUTIONAL COMPLAINT

Chief Assistant Professor Georgi Zagorov, PhD

Abstract: In 2023, it was proposed to introduce a new institute for the Bulgarian legal system to protect the constitutional rights and freedoms of citizens, namely the individual constitutional complaint, as a special procedural means of protection. The subject of this work is a review of the legal interest of citizens and legal entities in filing an individual constitutional complaint through the prism of the administrative process and administrative justice.

Key words: individual constitutional complaint, right to administrative proceedings, interested person, judicial protection, negative legal effects;

1. Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България:

С внесения на 28.07.2023 г. проект на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, се предложи да бъде въведен нов за българската правна система институт в защита на конституционните права и свободи на гражданите, а именно – **индивидуалната конституционна жалба (ИКЖ)**, като особено процесуално средство за защита.

Текстът на законопроекта гласи, че: „Гражданите и юридическите лица могат да сезират Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон при условия и ред, определени в закона и в правилника на Конституционния съд“.

По този начин, се предложи въвеждането на **нормен контрол**, при който в предметния обхват на проверката се съсредоточава върху конституционносъобразността на приеманите от Народното събрание закони, като извън него ще останат другите негови решения, както и актовете на президента.

В законопроекта се предвиди също, че **условията и редът** относно ИКЖ следва да се определят в закона и правилника за Конституционния съд, без обаче да се посочват на конституционно ниво каквито и да е било конкретни изисквания за допустимост на производствата.

Въпреки липсата на конкретизация в текста на предложението за изменение на основания закон, от мотивите към законопроекта, става ясно, че предвиденият модел на ИКЖ следва да има за предмет нарушаването не на всички субективни

права на гражданите, а само на тези, които са **конституционно установени** като основни права и свободи на гражданите.

Впоследствие, предложеното въвеждане на института на ИКЖ не намери място в приетите през м. декември 2023 г. изменения в основния закон.

Предмет на настоящата работа е преглед на правния интерес (ПИ) на гражданите и юридически лица от подаването на ИКЖ през призмата на административния процес и административното правосъдие, където ПИ е въздигнат като задължителна процесуална предпоставка за развитие на съответните производства.

2. За конституционното правосъдие:

Преди да бъде разгледан интересът, като процесуална предпоставка за допустимостта на ИКЖ, следва да бъдат очертани основните характеристики на **конституционното правосъдие**.

С конституционното правосъдие се създава регулиращ механизъм за спазване на Конституцията, който несъмнено ограничава правата и властта на безусловно доминиращия дотогава и символизиращ демократичността орган – парламента¹.

Конституционното правосъдие е това, което има задължението да подложи на стриктна преценка законодателните актове за спазването на онези ценности, с които цялото общество се е обвързало, придавайки им ранг на върховно право (*Решение № 12 от 13.10.2016 г. на КС по к. д. № 13/2015 г.*)

Основните характеристики на конституционното правосъдие² и осъществявания контрол за конституционност, въведени в Република България с Конституцията от 1991 г. са³:

- **концентриран**: осъществява се от орган, независим от трите власти – Конституционен съд като най-висша юрисдикция за опазване и защита на Конституцията;
- **абстрактен**: актовете, с които се произнася Конституционният съд не са по повод точно определен процес пред друг съд;
- **има действие занаяпред**;
- **има действие спрямо всички** (чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционния съд);
- **ограничен**: Конституцията изчерпателно изброява субектите, които разполагат с правото да сезират Конституционния съд, както и актовете, подлежащи на контрол.

При евентуално изменение на Конституцията на Република България и включването на гражданите и юридическите лица измежду сезиращите субекти по чл. 150, основен **процесуален** въпрос ще бъде именно установяването на конкретния **правен интерес** за всеки отделен случай, за да не се превърне правото на жалба в *action popularis*, при който наличието на пряк интерес не се изисква.

¹ Певев, П., Зартов, Я. „Конституционно правосъдие на Република България”, 2004 г., с. 15

² Друмева, Е. „Конституционната жалба и мястото ѝ в българския модел на конституционно правосъдие“, Юридически барометър, бр.7, 2013 г., с. 69-121.

³ Вж. по-подробно за видовете контрол за конституционност в *Сидерова, Ем. Устройство на съдебната власт*. Унив. изд. ВСУ „Черноризец Храбър”, 2012, с.36-39

В тази връзка, характеристиката на конституционното правосъдие, която има пряко отношение към правния интерес, е неговия ограничен характер, тъй като ще се постигне разширяване на кръга от оправомощените правни субекти.

3. Непряк достъп до конституционно правосъдие:

С измененията на Конституцията на Република България през 2006 г. и 2015 г. се разшири кръга на оправомощените субекти, които разполагат с възможността да сезират Конституционния съд, като бяха включени омбудсманът и Висшият адвокатски съвет. Така, на конституционно ниво бяха закрепени двете институции с възможността да сезират Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

Нормативната конструкция омбудсманът и Висшият адвокатски съвет да не бъдат включени в ал. 1 на чл. 150 от Конституцията, а в новосъздадените – съответно ал. 3 и ал. 4 на чл. 150, е вследствие на идеята правомощията на тези субекти да бъдат ограничени. По този начин, те не разполагат **обща компетентност** за сезиране в сравнение на органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които могат да оправят искане до Конституционния съд да упражни някое или няколко от правомощията си по чл. 149, ал. 1 от КРБ.

С разширяването на кръга на субекти, оправомощени да сезират Конституционния съд, се разшири и възможността за упражняване на т. нар. **непряк достъп** на гражданите до конституционно правосъдие, при който прекият достъп до Конституционния съд е поверен на органите по високите етажи на публичната власт, а гражданите могат да го сезират опосредено⁴.

Характерно за непрекия достъп до конституционно правосъдие, осъществяван чрез омбудсмана и Висшия адвокатски съвет е, че последните:

- разполагат с възможност да образуват производство единствено за установяване на противоконституционност на закон, но не и за съответствието им с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна;
- могат да искат установяване на противоконституционност само на закон, но не и на другите актове на Народното събрание и на актовете на президента;
- могат да оспорват само закон, с който се нарушават правата и свободите на гражданите.

Следва да бъде отбелязано, че субектите по ал. 3 и ал. 4 от чл. 150 от Конституцията биха имали правен интерес от сезиране, само ако оспорените разпоредби се отнасят до защита на основните права и свободи на гражданите, но не и ако те засягат друга категория правни субекти – напр. търговци, чиято дейност е стопанска (в този смисъл *Определение № 1 от 21.02.2019 г. на КС по к. д. № 1/2019 г.*)

При евентуалното въвеждане на института на ИКЖ, правният интерес от търсената защита ще се разшири, като по този начин юридически лица търговци също ще могат да сезират директно Конституционния съд при наличие на твърдяно от тях засягане.

⁴ Янкулова, Р. „Конституционното правосъдие и защитата на основните права“, С., Сиела, 2020 г., с. 29

4. Относно предметния обхват на ИКЖ в конституционния законопроект от 28.07.2023 г.:

Практическото и реално въвеждане на института на ИКЖ поставя поредица от въпроси, на които частично законопроектът дава отговор.

На първо място, законопроектът предвижда, че гражданите ще могат да сезират Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност **само на закон**, като по този начин извън предметния обхват ще останат всички други публични актове: административни актове и съдебни решения, които лицата счита, че нарушават конституционните им права.

На следващо място, текстът на законопроекта не определя изрично кръга на защитимите права – дали в тях се включват всички субективни права на гражданите или само конституционноустановените такива или определен вид от тях (напр. – равенство, право на защита).

Въпреки това, от мотивите към законопроекта, става ясно, че предмет на защита се предвижда да бъдат – само **конституционните права и свободи** на гражданите.

Основните права и свободи на гражданите са конституционно регламентирани, като същите изразяват техни коренни интереси⁵. Чрез придаването на правна форма на основните интереси на гражданите, Конституцията ги превръща в основни такива. Като основен и върховен закон, предмет на конституционните норми са само основните права, като всички други „неосновни права“ се съдържат в законите и подзаконовите актове.

Както при всички правоотношения, на основните права на гражданите кореспондира задължението на държавата да осигури, както тяхното осъществяване, така и тяхната защита.

Като се има предвид гореизложеното, с внесенния законопроект неизяснен остава друг важен въпрос, а именно – следва ли засегнатото лице да е изчерпало всички други правно допустими средства за защита, за да възниква правото на ИКЖ?

Въпреки, че в проектозакона не е посочено, би следвало ИКЖ да е предвидена като субсидиарен способ за защита, т.е. да е преминал целия път на възможна правна защита от засегнатото лице. В противен случай би се стигнало до т. нар. *action popularis*, при който гражданите неограничено биха могли да сезират Конституционния съд.

В този смисъл е и правната доктрина: *„Всеки, който смята, че са нарушени неговите конституционни права и търси справедливост, да има пряк достъп до Конституционния съд, след като е изчерпал редовните правни средства”*⁶.

Засегнатото лице в този случай би следвало да разполага с правен интерес от сезиране на Конституционния съд, който може да се определи като **извънреден/ субсидиарен правен интерес**.

5. ИКЖ и правният интерес в административното право и процес:

Както бе посочено по-горе, предмет на настоящата работа е изследването на ПИ от подаване на ИКЖ през призмата на административния процес и правосъдие, или казано по друг начин:

⁵ Вж. *Стойчев, С.* Конституционно право на Република България. С., 2000, с. 219.

⁶ *Друмева, Е.* Конституционно право. С., Сиела, 2018 г., с. 615

- какъв би бил ПИ от подаване на ИКЖ от лице, което е засегнато от издаден административен акт;
- винаги ли при наличие на ПИ от административно правосъдие, засегнатото лице би имало и ПИ от конституционно правосъдие.

Понятието „правен интерес“ се употребява в административнопроцесуалния кодекс в редица разпоредби, като например чл. 15, ал. 2: „За подаване на предложение или сигнал не се изисква наличие на личен и пряк *правен интерес*.“; чл. 27, ал. 2: „Административният орган проверява предпоставките за допустимостта на искането и за участието на заинтересованите граждани или организации в производството по издаването на индивидуалния административен акт: т. 5. наличие на *правен интерес* на заявителя, привлечените и встъпилите граждани и организации.“; чл. 182, ал. 3: „Всеки, който има *правен интерес*, може да се присъедини към оспорването или да встъпи като страна наред с административния орган до началото на устните състезания при всяко положение на делото, без да има право да иска повтаряне на извършени процесуални действия.“; чл. 250, ал. 1: „Всеки, който има *правен интерес*, може да иска прекратяване на действия, извършвани от административен орган или длъжностно лице, които не се основават на административен акт или на закона.“; и други.

Предвид горното, наличието на правен интерес е изискване за развитие не само на административното правораздаване, но и за допустимост на производствата по издаване на съответните административни актове.

6. Правният интерес при ИКЖ:

За да бъде обсъден ПИ от подаването на ИКЖ, ще бъдат разгледани няколко примера от съдебната практика, при които засегнатото от конкретен административен или правораздавателен акт лице, би имало ПИ от конституционно правосъдие:

а. Ограничаване на основното право на защита:

Разпоредбата на чл. 189 ал. 13 от Закона за движението по пътищата в редакцията си от 01.02.2011 г. предвиждаше, че „не подлежат на обжалване наказателни постановления и електронни фишове, с които е наложена глоба до 50 лв. включително“.

Съобразявайки посочената законова норма, съдилищата приемаха в своята практика следното:

„С изменението и допълнението на Закона за движение по пътищата (Държавен вестник, бр. 51 от 26.06.2007 г., в сила от 30.06.2007 г.) е създадена нова ал. 5 на чл. 189 (понастоящем ал. 13), съгласно текста на която, наказателни постановления за наложена глоба до 50 лева включително, не подлежат на обжалване. Наличието на тази императивна норма изключва възможността за осъществяване на съдебен контрол относно законосъобразността на наказателни постановления, с които са наложени глоби в размер до 50 лв. Цитираната разпоредба представлява процесуална пречка да бъде образувано съдебно производство, поради което за компетентния съд не съществува възможност и задължение да се произнесе по същество, по жалба срещу такова наказателно постановление“ – така Определение № 6207 от 14.11.2011 г. на Административен съд София-град.

Предвид гореизложеното, достъпът до съд беше преграден за гражданите, на които бяха издадени наказателни постановления или електронни фишове, с които е наложена глоба до 50 лв.

Предвид липсата на възможност пряко да сезират Конституционния съд, засегнатите граждани нямаха възможност да защитят правната си сфера и особено конституционно установеното им право на защита. Те разчитаха на непрекия достъп до конституционно правосъдие.

През ноември 2011 г., по искане на омбудсмана, се образува конституционно дело с искане нормата на чл. 189, ал. 13 от Закона за движението по пътищата да бъде обявена за противоконституционна, поради противоречие с чл. 56 от Конституцията.

С Решение № 1 от 1.03.2012 г. по к. д. № 10/2011 г. нормата е обявена за противоконституционна от Конституционния съд, който прие, че *„при това положение, доколкото налагането на глоби по повод извършени административни нарушения е наказателноправно по своята природа, правото на защита по чл. 56 от Конституцията, тълкувано в светлината на чл. 6, § 1 КЗПЧОС, включва задължителен достъп до съд във всички онези случаи, когато се налагат административни глоби на граждани“*.

С въвеждането на института на ИКЖ, ще се отвори пътят към защита, в случаите когато той на законодателно ниво е ограничен. В аналогична ситуация, всяко едно засегнато лице, ще има възможност да защити конституционно си право на защита, като по този начин личният му правен интерес ще надхвърли пределите на конкретното засягане, тъй като решението на Конституционния съд, в случай на уважаване на подадената жалба, ще има действие спрямо всички.

От тази гледна точка, правният интерес при подаването на ИКЖ, в случай на ограничаване със закон на достъпа до административно правосъдие, може да бъде определен като **квази-общ правен интерес**.

в. Административен акт, издаден на основание противоконституционна правна норма:

Разпоредбата на чл. 148, ал. 16 от ЗУТ в редакцията си от 23.02.2021 г. предвижда, че *„разрешение за строеж в урегулиран поземлен имот се издава само при приложен подробен устройствен план по отношение на регулацията, в т.ч. уличната регулация, свързваща обекта с уличната или пътна мрежа и осигуряваща достъп до съответния поземлен имот. При урегулиран поземлен имот с лице на повече от една улица е достатъчно уличната регулация да е приложена по улицата, по която се осъществява достъпът до строежа“*.

Предвид законовия текст, административните съдилища потвърждаваха обжалваните пред тях заповеди на началниците на РДНСК, с които се отменяха Разрешения за строеж поради нереализираната с ПУП улична регулация (в този смисъл *Решение № 170 от 29.09.2021 г. на АдмС - Ямбол по адм. д. № 191/2021 г.*).

Поради липсата на възможност за подаване на пряка конституционна жалба, засегнатите от отказите за издаване на Разрешение за строеж граждани отново очакваха сезиране от оправомощен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

С Решение № 17 от 4.11.2021 г. на КС по к. д. № 11/2021 г. нормата на чл. 148, ал. 16 от ЗУТ е обявена за противоконституционна поради прекомерното нарушаване правото на собственост по чл. 17 от Конституцията.

Предвид гореизложеното, лицето, което има ПИ от оспорване на конкретен засягащ правната му сфера административен акт, следва винаги да има достъп до конституционно правосъдие, тъй като именно на основание твърдяната за противоконституционна правна норма е издаден оспореният административен акт. В този случай може да се приеме, че е налице **презюмиран ПИ** от подаването на ИКЖ.

7. De lege ferenda

При евентуалното бъдещо въвеждане на института на ИКЖ на конституционно ниво следва да бъде уредено действието на решението на Конституционния съд спрямо жалбоподателя, при уважаване на подадената от него ИКЖ.

Ако решението на Конституционния съд не възстанови положението в правната сфера на жалбоподателя, каквото е било преди засягането, **правният интерес** от подаването на ИКЖ ще се окаже лишен от възстановителния ефект, който има.

Литература:

1. *Друмева, Е.* Конституционно право. С., Сиела, 2018;
2. *Друмева, Е.* Конституционната жалба и мястото ѝ в българския модел на конституционно правосъдие. – Юридически барометър, бр.7, 2013;
3. *Сидерова, Ем.* Устройство на съдебната власт. Унив. изд. ВСУ „Черноризец Храбър”, 2012;
4. *Нейкова, М.* Отговаря ли администрацията на изискванията на европейското административно пространство, Юбилеен сборник в чест на 85-годишнината на проф. д-р Добри Димитров, 2014;
5. *Нейкова, М.* Службеният обмен на данни – водещ принцип в комплексното административно обслужване, ИУ Варна, 2018;
6. *Нейкова, М.* Комплексното административно обслужване и новите стандарти за качество на административното обслужване, ИПА – София, 2014;
7. *Пенев, П., Зартов, Я.* „Конституционно правосъдие на Република България”, 2004;
8. *Янкулова, Р.* „Конституционното правосъдие и защитата на основните права“, С., Сиела, 2020;
9. *Стойчев, С.* Конституционно право на Република България. С., 2000;