

ПРАВНО МНЕНИЕ

до Конституционния съд на Република България

по к.д. №4 от 2025 г., изготвено от проф. Иван Тодоров Тодоров

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

В отговор на поканата, отправена до мен в изпълнение на определение на КС от 22 май 2025 г., представям правно мнение по въпросите, повдигнати в Искането от Министерския съвет.

Има един основен аргумент разпоредбата на чл.125, ал.2 от Конституцията в подкрепа на тезата, че Върховният административен съд задължително се произнася като първа инстанция по законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. Законността на оспорените административни актове е предмет на проверка от първата съдебна инстанция, докато касационният контрол е насочен към проверка на първоинстанционното съдебно решение. А в чл.125, ал.2 се говори за решаване на спорове за законността на административните актове на МС и министрите.

В този смисъл е и р. № 4 от 1998 г., с което е обявен за противоконституционен чл. 6, ал. 6, изр. 1 от Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти (ДВ, бр. 107 от 1997 г.), предвиждащ оспорване пред съответния окръжен съд на решенията, включително мълчаливите откази на министрите, и в което е прието, че по силата на прякото действие на Конституцията - чл. 125, ал. 2, тези актове подлежат на оспорване пред

Върховния административен съд, защото той е компетентен да проверява актове на министри, когато те имат административен характер. В същия смисъл са и р. № 10 от 1995 г., р. № 5 от 2003 г., р. № 2 от 2009 г.

С р. №8 от 2018 г. по к.д. №13 от 2017 г. практиката на КС по този въпрос претърпява коренна промяна.

В мотивите на р. №8 от 2018 г. та КС се излагат и допълнителни аргументи, че втората алинея на чл.125 от Конституцията не би имала смисъл, ако се приеме, че тя има предвид ВАС да бъде касационна инстанция, защото това е негово правомощие по първата алинея на чл.125.

Възниква въпросът има ли аргументи чл. 125, ал. 2 от Конституцията да не се тълкува в смисъл, че тази разпоредба задължава ВАС да се произнася като първа инстанция по спорове относно законността на актовете на Министерския съвет и на министрите.

В р. №8 от 2018 г. се приема, че *„Извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна норма, който включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определя друга подсъдност за възникнали правни спорове.“*

В своето р. №5 от 2019 г. КС потвърди позиция си, изразена в р. №8 от 2018г.

Правомощията на МС са уредени твърде общо и сравнително пестеливо в Конституцията. Съгласно чл. 105 от Конституцията МС *"ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите"*, *„осигурява общественя ред и националната*

сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на Въоръжените сили.“, а съгласно чл. 106 от Конституцията също така „ръководи изпълнението на държавния бюджет; организира стопанисването на държавното имущество“. В чл. 107 от Конституцията се дава правомощие на МС да отменя незаконосъобразните или неправилните актове на министрите. В р. № 8 от 28.06.2016 г. по к. д. № 9/2015 г., се пояснява, че „Правителството е, което ръководи и осъществява държавното управление на основата и в изпълнение на общите правила, установени от законодателя, като изборът на подход е оставен на преценката на изпълнителната власт.“.

Осъществяването на външната и вътрешната политика на страната на практика обхваща всички правомощия на МС и не може да се използва като разграничителен критерий кои негови конкретни правомощия са „конституционно установени“ по смисъла на р. №8 от 2018 г. на КС).

Актовете на МС по осигуряване обществения ред и националната сигурност представляват по-конкретни конституционни правомощия на МС. Но следва да се има пред вид, че съгласно чл.128, ал.3 *„Не подлежат на съдебно обжалване административните актове, с които непосредствено се осъществяват външната политика, отбраната и сигурността на страната, освен ако в закон е предвидено друго“.*

Ръководенето на изпълнението на държавния бюджет се изразява преди всичко в необжалваеми вътрешнослужебни актове при изготвянето на държавния бюджет и в процесуален акт в законодателния процес, когато МС съвет, съгласно чл.87, ал.2 от Конституцията, внася държавния бюджет в НС. И очевидно този процесуален акт от законодателния процес не е административен акт.

Организирането на стопанисването на държавно имущество също е конституционно правомощие на МС, което може да се изразява в издаване на административни актове.

Отмяната на незаконосъобразните и неправилни актове на министрите е изрично конституционно правомощие на МС. Такива случаи ще има много рядко, защото съгласно чл.82, ал.1, т.2 от АПК не подлежат на административно оспорване актовете на министрите. Поради това трябва МС по своя инициатива да отмени акта на съответния министър. В този случай не е предвидена възможност МС да издаде акта вместо министъра. А ако горестоящ орган иземе компетентността на долустоящ, като издаде акта вместо него без изрична законова разпоредба за това, актът би бил нищожен.

Дори обобщеното в р. № 8 от 28.06.2016 г. по к. д. № 9/2015 г. правомощие на МС, според което той ръководи и осъществява държавното управление, обхваща цялата изпълнително-разпоредителна дейност, т. е. всички административни актове на МС. Поради това правомощието не може да се обособи като конкретно конституционно правомощие по смисъла на р. №8 от 2018 г., което да изисква оспорване на първа инстанция пред ВАС. Ако би се приело, че актовете на МС по осъществяване на държавното управление са в изпълнение на изрично определените в Конституцията правомощия на МС, тогава всички административни актове на МС биха се обжалвали на първа инстанция пред ВАС и тогава би се обезсмислило тълкуването на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, дадено в р. №8 от 2018г.

За останалите, неизброени в Конституцията многобройни сфери на държавно управление, правомощията на МС не са конкретизирани в отделни конституционни разпоредби.

Правомощията на министрите по издаването на административни актове или издаване на административни актове в дадена специфична сфера на управление на практика не са уредени в Конституцията, с малко изключение за министъра на правосъдието.

Според чл. 108, ал.3. от Конституцията министрите ръководят отделните министерства. Текстът предвижда правомощия по издаването на вътрешнослужебни актове по управление на структурите и служителите в министерството. Дори да би се приело неправилното тълкуване, че не министърът, а министерството чрез министъра има правомощия по управление на съответната сфера на дейност, предвиденото в чл.10, ал.3 би обхващало всички правомощия на министъра. И това не представлява изрично изброяване на конституционни правомощия по смисъла на р. №8 от 2018 г. на КС.

Предвидените в чл. 102, ал. 2 от Конституцията приподписвания на укази на президента от министър-председателя и от съответните министри не представляват административни актове.

Според чл.130в от Конституцията, министърът на правосъдието предлага проект на бюджет на съдебната система и го внася във ВСС, може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи и участва в управлението на съдебното обучение. Самите предложения не са административни актове. Само участието в управлението на съдебното обучение може да се счита за

обособена конституционна компетентност на министъра на правосъдието. (чл.130в, т.4 от Конституцията). Доколкото той издава административни актове във връзка с това се определя от закона.

Налага се изводът, че министрите, с едно малко изключение за министъра на правосъдието, нямат уредени специфични правомощия да издават административни актове, по-конкретизирани от управлението на съответното министерство. При това положение, с едно малко изключение за министъра на правосъдието, не може да се определи кои от правомощията на министрите произтичат пряко от Конституцията и кои – не.

Това означава, че за министрите като цяло, с малки изключения за министъра на правосъдието, не може да се приложи критерият, че пред ВАС се обжалват само актовете, които са в изпълнение на техните конституционни правомощия.

В р. №8 от 2018 г. се дава един пример с правомощия на председателя на МС и министрите, които не произтичат пряко от Конституцията – *„министър-председателят и министрите имат и правомощието да назначават, наказват и освобождават от длъжност държавните служители от администрациите на Министерския съвет и на министерствата. ... Тези актове са насочени към организиране на дейността на помощната администрация на Министерския съвет и на министрите ... Те не са свързани с правомощията на посочените органи по осъществяване на държавното управление“*. Това безспорно е така, защото това е дейност, подпомагаща възложеното от чл. 105 от Конституцията на МС да *„осъществява общото ръководство на държавната администрация“* и не се изразява в актове по осъществяване на общото ръководство на държавната администрация. Вероятно могат да се дадат и още примери.

Проблем в тезата на р. №8 от 2018 г. е и че **Конституцията никъде не предвижда, че само тези от актовете на МС и министрите, „издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия“** (р. №8 от 2018 г. на КС), се обжалват пред ВАС.

И настоящото к.д. №4 от 2025 г. възниква именно поради тези проблеми, а също и поради общо формулираните в Конституцията правомощия на МС.

Съгласно диспозитива на р. №8 от 2018 г. само ВАС *„се произнася като първа инстанция по спорове за законността на административните актове, издадени от Министерския съвет и от министрите при упражняване на конституционно възложените им функции и правомощия“*. Тоест законодателят няма право да определя друга подсъдност, ако съответният орган осъществява с акта си конституционни правомощия. Както вече посочих, в мотивите на решението се казва, че извън конституционно определените правомощия на МС и министрите *„законодателят има право да определя друга подсъдност за възникнали правни спорове“*. Или, законодателят няма право да определя друга подсъдност, ако съответният орган осъществява с акта си конституционни правомощия.

Но както вече уточних често е изключително трудно, а понякога е и невъзможно да се определи дали МС осъществява конституционни правомощия при издаването на административни актове. И това създава правна несигурност. А при министрите, с малки изключения за отделни дейности на министъра на правосъдието – не може да се определи дали министрите осъществяват конституционни правомощия. Ето защо, по мое мнение, следва да се потърсят допълнителни аргументи, за да се определи кои точно административни актове на МС и министрите се оспорват на първа инстанция пред ВАС и съответно кога

законодателят може да определя кога ВАС да не е първа инстанция при оспорване на административни актове на МС и на министрите, без да е необходимо тази преценка да се базира само на конституционните правомощия на МС и министрите.

Извън посоченото следва да се отбележи, че р. №8 от 2018 г. е от фундаментално значение за бързината на административното производство. А без необходимата бързина административното оспорване пред съда губи съществена част от своя смисъл.

Чл.125, ал.2 от Конституцията не следва да се тълкува буквално.

Не се има предвид пред ВАС да се обжалват всички актове на МС и на министрите, а само административни актове по смисъла на АПК, т.е. които засягат правата на граждани или организации¹, т.е. които са насочени извън или и извън администрацията. Това следва от цялостното тълкуване на Конституцията – преди всичко на основание чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 56 от Конституцията.

Не се обжалват и административните актове, които изрично са изключени със закон (чл.120, ал.2 от Конституцията), освен когато става въпрос за конституционно признати права на гражданите и организациите. В смисъла на изложеното тълкуване е и р. №21 от 1995 г. на КС. Това се приема и в цитираните вече части от р. №8 от 2018 г.

Следователно чл. 125, ал. 2 не бива да се тълкува буквално.

¹ В крайна сметка един и същ е смисълът на изразите „граждани и организации“ и „граждани и юридически лица“. Защото сдруженията, които не са ЮЛ, вкл. консорциумите, се състоят от ЮЛ и евентуално от еднолични търговци, които са лицензирани граждани.

Има основен принцип въобще в правораздаването – че по начало **в рамките на един съд не бива да функционират две съдебни инстанции по съществото на делото**. Решаването на дела от ВАС като първа инстанция води именно до това. А Конституцията не бива да се тълкува в противоречие на основните правни принципи. Всички съдии във ВАС в качеството им на съдии са с еднакъв статут и може да се стигне до неприемливи ситуации – например тричленен състав решава делото на първа инстанция с единодушие, а петчленният състав го отменя с мнозинство 3 на 2 гласа. Така излиза, че решение, подкрепено от общо пет върховни съдии, е отменено по волята на трима съдии със същия правен статут на съдии от един и същ съд. Това създава сериозна вероятност постановеното решение да не е правилно. Няма никаква правна логика, която да подкрепя съществуването на подобно положение, ако би се възприело обжалване на всички административни актове на МС и на министрите. Дори въз основа на вътрешноорганизационни мерки във ВАС да има старание в 5-членните състави да се подберат съдии с по-голям опит и способности, това не е законоустановен подбор, в него има субективни елементи и може лесно да се променя или отменя.

Чл. 4, ал.1 от Конституцията предвижда, че Република България е правова държава. Правовата държава се характеризира с върховенство на закона. Не може да има върховенство на закона в една държава и тя не може да бъде правова, ако административното правораздаване е прекомерно бавно. МС и министрите са изпълнително-разпоредителни органи, които осъществяват държавно управление. Държавното управление е лошо, ако е бавно. И естествено възниква въпросът *„какъв е смисълът да има бързо производство пред административния орган от*

две седмици или месец, когато обжалването отнема повече от две години“.² Държавното управление се осъществява с правни актове. Ако тези актове се оспорват с години, това означава, че законът не може да се приложи с години. А задръстването на ВАС с дела ще доведе до забавяне на административното правораздаване и с това ще се наруши своевременното прилагане на закона при държавното управление. Това ще е в противоречие с принципа на правовата държава. Бързината *„е същностно, определящо изискване в административния процес“*.³ В мотивите на р. №11 от 2024 г. на КС се цитира като аргумент и резолюция на Европейския парламент от 12.9.2017 г. относно изпълнението на Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета на ЕС от 21.05.2008 г.: *„съдебните производства с прекалено дълга продължителност са в нарушение на Хартата на основните права“*. Европейският съд по правата на човека изрично постановява, че *„в практиката на ЕСПЧ е отчетена необходимостта правосъдие да се раздава без забавяния, които могат да застрашат неговата ефективност и надеждност“* (дело Н. v. France, 24 октомври 1989 г., по. 10073/82, § 58). Бързината е принцип в административния процес (чл.11 от АПК). Да, съгласно чл.127, ал.1 от АПК съдилищата са длъжни да решат всяко дело в разумен срок, но ако ВАС е задръстен от дела, като при това съдии от този съд осъществяват и редици други възложени им от закон функции, изпълнението на това изискване ще е просто невъзможно.

Съдиите от една върховна инстанция, каквато по Конституция е ВАС, трябва да имат време внимателно да обмислят своите актове, тъй като тяхната практика определя практиката не само на долустоящите съдебни инстанции, но и на цялата

² Проф. К. Лазаров, проф. И. Тодоров, Административен процес, 2022 г., с.73

³ Цит. Съч., с. 72.

администрация. Освен това една върховна съдебна инстанция има за основна функция да издава тълкувателни решения, с които да уеднаквява съдебната практика. Превръщането на ВАС в първоинстанционен съд по немалък брой дела отнема времето на съдиите за правилно решаване на делата и съответно влошава качеството на съдебните актове, а освен това води до липса на достатъчно време на съдиите за качествена тълкувателна дейност. Прекомерният брой на неправилните решения, било поради липса на достатъчно време, било поради неуеднаквена съдебна практика на ВАС, при административното правораздаване означава лошо управление. Няма как да има правова държава, ако се допускат прекомерен брой незаконосъобразни административни актове. Тоест това противоречи с прогласеното в чл. 4, ал. 1 от Конституцията върховенство на правото в България.

Поради това чл.125, ал.2 от Конституцията следва да се тълкува, че като първа инстанция ВАС следва да се произнася само по изключение. Смисълът на чл. 125, ал. 2 от Конституцията е в две направления. Първото - да не може със закон да се изключва касационното оспорване пред ВАС на определящи за наличието на правова държава административните актове на МС и на министрите – стига съгласно Конституцията и международните договори тези актове да подлежат на съдебно оспорване. Второто – да може със закон да се предвиди актове на МС и на министри да се оспорват пред ВАС, както и на други актове, посочени в закона. След като Конституцията не определя в кои случаи административните актове на МС и на министрите, които са в пряко изпълнение на конституционни правомощия и съобразно изискването България да е правова държава, се оспорват пред ВАС като първа инстанция, то с оглед на правната сигурност и предвидимост, това следва да стане в закон.

Това следва и от чл. 84, т. 7 от Конституцията, според който именно Народното събрание определя какви министерства да има, дали дадена структура на държавно управление да се ръководи от министър или не. Тоест НС определя дали актовете на ръководителя на дадено държавна структура биха могли да се оспорват пред ВАС или не. Както вече споменах съгласно чл.120, ал.2 от Конституцията със закон може да се забрани обжалването на определени административни актове, които не се отнасят до конституционни права на граждани и организации.⁴ След като законодателят по силата на Конституцията може да прави това, на не по-малко основание може да определя дали актовете на МС и министрите да се обжалват като първа инстанция пред ВАС или не.

Изводът е, че Законодателят следва едновременно да отчете как оспорването на даден вид административни актове на МС и на министрите пред ВАС или пред административен съд е в съответствие със следните три обстоятелства:

- би ли забавило държавното управление до степен, да се отрази съществено на държавното управление;
- би ли се отразило съществено на качеството на административното правораздаване;
- дали тези административни актове са издадени въз основа на изрично определени **конкретни** конституционни правомощия на МС и на министъра на правосъдието, дали тези актове **пряко** осъществяват тези правомощия и след това как оспорването пред определен съд да създаде най-големи гаранции за законосъобразност на тези актове.

⁴ Отделен е въпросът дали законово изключване на обжалване на определени административни актове е в съответствие с международноправни договори, по които България е страна.

Въз основа на тази цялостна преценка и на трите обстоятелства законодателят следва да определи дали оспорването на определен вид административни актове пред ВАС или пред друг съд е в съответствие с изискването на чл. 4, ал. 1 от Конституцията България да е правова държава. Естествено, след като преценката на законодателя е въз основа на Конституцията, тази преценка подлежи на оспорване пред КС.

Освен това въз основа на тази преценка законодателят следва да определи в закон дали административният акт може да не подлежи на касационно оспорване.

Да, вярно е, че в повечето случаи административните актове, издадени от МС и от министри пряко в изпълнение на конкретно определени техни правомощия в Конституцията следва да се обжалват пред първа инстанция пред ВАС, за да не се наруши изискването на чл.4, ал.1 от Конституцията България да е правова държава. Но това не винаги е така. Поради твърде общо формулираните конкретни конституционни правомощия на МС и министъра на правосъдието извън обхващащите цялата им дейност като напр. *„външна и вътрешна политика“* и *„държавно управление“* за МС и да *„управляват министерствата“* за министрите, в тези дейности се съдържат редица административни актове с помощно значение и без съществена правна сложност.

Съгласно чл. 34а, ал.1 от ЗДС отчуждаването на имоти и части от имоти - частна собственост, предназначени за изграждането на национални обекти, което се извършва с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите, може също да се приеме за дейност, която е подпомагаща реализирането на изграждането на един обект като национален. Но така погледнато и решението за обявяване на един

обект за национален с решение на МС по §1 от ДР на ЗДС ще се явява помощна дейност за реализиране на общо формулираната компетентност на МС, който съгласно р. № 8 от 28.06.2016 г. по к. д. № 9/2015 г. *„осъществява държавното управление“*. Едно е дадена дейност да е помощна или не спрямо друга дейност, различно е дали дейността представлява осъществяване на конституционно правомощие на МС.

Вярно е че в чл.106 от Конституцията също така МС *„организира стопанисването на държавното имущество“*. В мотивите на р. № 11 от 1993 г. на КС се пояснява, че *„Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество, като се грижи за реда, по който то ще се извършва“*.

Според същото решение на КС *„Поддържането на държавното имущество, използването му, събирането на доходи и изплащането на задължения, свързани с него, воденето на документация са все форми на стопанисване.“* В цитираното решение на КС се предвижда за МС също, че *„Като висш изпълнителен орган той определя от кого и по какъв ред се стопанисва това имущество, освен ако със закон е предвидено друго.“* Тълкуването на чл. 106 от Конституцията в цитирането решение се поддържа изцяло и в р. №2 от 2022 г.

От тези решения следва, че се стопанисва това, което вече е държавна собственост. А актът по отчуждаването на чужда собственост не е управление на държавна собственост. Това отчуждаване не представлява грижи за реда, по който стопанисването на държавната собственост ще се извършва, нито представлява определяне на този, който ще го извършва, нито пък представлява водене на документация. Актът по отчуждаване създава задължение на държавата да плати обезщетение за отчуждения имот, но това задължение не е за стопанисване на

съществуваща държавна собственост, а е за обезщетяване на собствениците на все още частни имоти. Както следва от цитираното р. № 11 от 1993 г. на КС, това плащане не представлява „събирането на доходи и изплащането на задължения“, свързани с държавното имущество.

В р. № 11 от 1993 г. на КС се казва, че *„В живота наистина има случаи, когато във връзка с организационната дейност на Министерския съвет, поверена му с чл. 106 от Конституцията, той е обвързан от определени правила. Обаче тези правила не са конституционни, а се издават на законово равнище.“* От което следва, че дори да би се приело неправилно, че плащането на обезщетение за частен имот представлява разход, свързан с държавен имот, то правилата за обжалване се определят от закона и това е в съответствие с Конституцията.

Оспорването на първа инстанция пред административен съд по местонахождението на имота по начало създава условия за по-бързо приключване на производството. Тоест това благоприятства бързината на държавното управление. А тази бързина е от особено значение, когато става въпрос за изграждане на национални обекти. Кое то означава, че бързината при такова оспорване не може да противоречи на конституционното изискване България да е правова държава.

Решението за отчуждаване на частни имоти, предназначени за изграждането на национални обекти, по начало не представлява прекомерна правна сложност. Включително и защото ЗУТ въвежда редица конкретни правила във връзка с териториите, на които ще се изгражда национален обект. Поради това разглеждането на административните актове по 34а, ал.1 от ЗДС от

административен съд на първа инстанция по начало не може да се отрази съществено на правилността на съдебните решения и поради това изборият от законодателя съд по оспорването не може да се отрази на конституционното изискване България да е правова държава.

По никакъв начин не може да се приеме тезата, изразена в искането на МС до КС по настоящото конституционно дело, че *„Върховният административен съд чрез правосъдната си дейност като първа инстанция по определена категория правни спорове“* осъществявал върховната си надзорна функция. Решаването на дело на първа инстанция няма как да се определи като върховен съдебен надзор. Това е форма на съдебен надзор, но не и върховен. Върховен съдебен надзор има, когато се осъществява надзор върху решенията на долустоящи съдилища. И обикновен административен съд да би гледал тези правни спорове, ВАС също би осъществявал върховната си надзорна функция. ВАС осъществява върховната си надзорна функция не само чрез касационното обжалване, но и чрез своята тълкувателна дейност, а също и чрез извънредните способности за отмяна на съдебни решения на административните съдилища. В българско законодателство и в международните актове от договорен характер, по които България е страна, няма изискване съдебното оспорване да е на две инстанции. Оспорването на една инстанция ускорява административното производство, но по принцип биха могли да се намалят гаранциите за правилност на съдебния акт и от там – на административния акт. Но както отбелязах, поради подробната и ясна законова уредба и липсата на прекомерна правна сложност при обжалването на актовете по чл.34а, ал.1 от ЗДС, това рядко може да се случи.

Въз основа на изложеното, по мое мнение следва да се отхвърли искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 в частта „пред административния съд по местонахождението на имота“ от Закона за държавната собственост, поради противоречие с чл. 125, ал. 2, чл. 4, ал. 1 от Конституцията и „задължително тълкуване на Конституционния съд по р. №8/2018 г. по к.д. №13/2017 г.“.

Ivan Todorov
Todorov

Digitally signed by
Ivan Todorov Todorov
Date: 2025.06.20
15:01:04 +03'00'

С уважение:

(Проф. Иван Тодоров)