

СТАНОВИЩЕ

по: к. д. № 4/2025 г.

от: проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова

относно: искане на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от Закона за държавната собственост (ЗДС) в частта „*пред административния съд по местонахождението на имота*“ поради противоречие с чл. 125, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 КРБ и „задължителното тълкуване на Конституционния съд по р. № 8/2018 г. по к.д. № 13/2017“.

Разпоредбата на чл. 38, ал. 1 ЗДС, част от производството по глава трета, раздел I, „Принудително отчуждаване на имоти-частна собственост, за държавни нужди“, предвижда решението на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 от закона за отчуждаване на имоти и части от имоти – частна собственост, предназначени за изграждане на национални обекти, да се обжалват пред „*съответния административен съд*“ по местонахождението на имота в 14 дневен срок от съобщаването му. От своя страна нормата на чл. 125, ал. 2 КРБ установява, че Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. Искането е свързано с родовата (функционална) подсъдност, която определя разпределението на административните дела пред различните по степен административни съдилища като първа инстанция, и в тази връзка с правилото на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК относно родовата подсъдност при оспорване на актовете на Министерския съвет. Нормата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК предвижда оспорванията срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление да се осъществява пред Върховния административен съд като първа съдебна инстанция. Предложение 2-ро на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК установява изключения от правилото в случаите, предвидени в закон, както и когато тези органи са делегирали правомощията си на съответните длъжностни лица, издадените от тях административни актове се оспорват пред съответния административен съд.

От административноправна гледна точка искането на Министерския съвет повдига два въпроса – за характера на решението на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 ЗДС и за това дали родовата подсъдност на Върховния административен съд да разглежда като първа инстанция споровете за законосъобразност на актовете на централните административни орган, в частност Министерския съвет е уредена на конституционно ниво или е част от законодателната целесъобразност на законодателния орган.

I. На първо място, безспорен в случая е въпросът за характера на решението на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 от Закона за общинската собственост (ЗДС) като индивидуален административен акт с конститутивно действие и то не поради изричното му определяне като такъв в р. № 6/15.07.2013 г. по к.д. № 5/2013 г. на Конституционния съд, а поради участието на Министерският съвет в административното правоотношение, като централен колективен орган на изпълнителна власт. Нееднократно съм изразявала становището, че характерът на акта не се определя от неговите правни последици, а от участието на административния орган, който има правомощията чрез властническия метод да определи параметрите на конкретното правоотношение, в което участва. Обуславящ критерий при определяне на конкретно правоотношение като административно и оттам спорът, свързано с неговото незаконосъобразно развитие, като административен, е участието на административен орган в него като страна, в резултат на което той може да влияе едностранно върху началото, развитието и прекратяването на правоотношението. Ето защо последиците на правоотношението между лицата и административния орган не съставляват същностен критерий за характера на правоотношението, дори и волеизявлението на административния орган да има гражданскоправни последици. Административните органи притежават възложени им от нормативните актове правомощия, които по определение създават както право едностранно да се предизвикват административни правоотношения, така и задължение за административните органи да действат/да реализират правомощия си, като и в двата случая целта е защитата на публичния държавен или обществен интерес. За определени дейности административните органи осъществяват защитата на публичния интерес не чрез издаване на административни или друг вид актове, а чрез сключване на административни договори – дейността по предоставянето ползването на недвижими имоти публична общинска собственост,

например или публична държавна собственост, се реализира чрез сключване на договори за наем, съответно договор за концесия. Правоотношенията в тези случаи също имат административен характер, независимо от гражданскоправните последици на договора.¹ В тази връзка, следва да се отбележи, че договорът, който е пряк израз на две равнопоставени воли, в административното право съществено се отличава от договора в гражданското право като форма на съвпадане на две насрещни волеизявления с цел да се предизвикат частноправни последици. Волеизявленията в административния договор не са насрещни – в повечето случаи административният орган определя едностранно параметрите на договора, който се сключва след завършване на установено административно производство, чието започване, от своя страна, отново зависи от едностранната воля на компетентния административен орган. „Съвпадането“ на волеизявленията на практика става чрез приемане от страна на участниците в процедурата на условията на административния орган, т.е. липсва съгласуване на равнопоставени воли, в смисъла на договаряне. Това е така и поради обстоятелството, че участниците – потенциални насрещни страни в процедурата по сключване на административния договор не могат да влияят на неговото съдържание.

В административните правоотношения, включително и тези, при които административният орган реализира правомощия по сключване на договори, същият действа чрез метода на власт и подчинение – едностранно, което е и основен признак на правоотношението. Ето защо, няма как дори и при сключване на административни договори да се говори за равнопоставени волеизявления, които да имат насрещен характер и чието съвпадане да обуслови неговото подписване. Мнението ми е, че административните органи реализират административните си правомощия, а и те са установени от нормотворческите органи, винаги в защита на публичен интерес. Не е възможна хипотеза, при която определен административен орган да упражнява правомощията си, като цели защита на частен, личен интерес, каквато основна цел има подписването на един двустранен граждански договор, например. В случай, че административен орган упражнява дадените му от закона или подзаконовия нормативен административен акт правомощия в защита на частен интерес, то

¹ По-подробно този въпрос съм изследвала относно сключването и прекратяването на договорите за наем с имоти – държавна собственост по Закона за държавната собственост в: *Канатова-Бучкова, В.* По някои въпроси на наемните правоотношения по Закона за общинската собственост. - Административно правосъдие. № 2, Сиела, 2017, ISSN:0861-5268.

това е равнозначно на превратно упражняване на власт, или преследване на цел, различна от законоустановената. Ето защо и при сключване на договори чрез реализиране на административни правомощия, не се цели създаване на частноправни последици, които да удовлетворяват личните интереси на двете страни по договора, а чрез формата на административния договор да се предостави на частноправни субекти определен публичен ресурс, като по този начин се защити и публичния интерес.

В настоящата хипотеза волеизявлението на Министерския съвет за отчуждаване на недвижими имоти за изграждане на обекти с национално значение по чл. 34а ЗДС безспорно е индивидуален административен акт с конститутивно правно действие, въз основа на който държавата става собственик на оригинално основание. В този смисъл, то обхваща кръга от актовете по чл. 125, ал. 2, предл. 1- во КРБ, по отношение на които Върховният административен съд осъществява съдебен контрол за законосъобразност. Споделям изложените аргументи в искането на Министерския съвет и тълкуването, дадено от Конституционния съд в цитираното р. № 8/2018 г. по к.д. № 13/2017 г., че: *„В кръга на актовете по чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията се включват тези актове, които притежават белезите на административни актове и които са издадени от Министерския съвет и от министрите в изпълнение на функциите и правомощията им по ръководството и осъществяването на управлението на държавната власт.“*

В тази връзка, решението на МС по чл. 34а ЗДС, както е посочено и в искането, е административен акт по осъществяване на държавно управление по смисъла на чл. 125, ал. 2 КРБ, чиято законосъобразност подлежи на контрол от страна на Върховния административен съд.

II. Съобразно установената в общия процесуален закон родова (функционална) подсъдност, актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, подлежат на оспорване пред Върховния административен съд (чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК) като първа съдебна инстанция. Функционалната подсъдност определя разпределението на делата между административните съдилища като първа съдебна инстанция в чл. 132, ал. 2, т. 1, т. 2, т. 3, т. 4 и т. 7 АПК като изключение от общата родова подсъдност на административните съдилища, установена в чл. 132, ал. 1 АПК. Същевременно тя е абсолютна процесуална

предпоставка за допустимост на съдебното производство и нарушаването ѝ препятства възможността съдът да разгледа жалбата по същество. Изброяването на административните актове, които подлежат на оспорване пред Върховния административен съд като първа съдебна инстанция в чл. 132, ал. 2, т. 1 – 4 АПК не е изчерпателно, доколкото специален закон може да предвиди оспорването на актовете, които се издават въз основа на него, да е пред Върховния административен съд като първа съдебна инстанция.

Изключението от функционалната подсъдност на ВАС относно актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник-министър председателите и министрите се въведе с допълнението на нормата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК през 2018 г. за случаите на делегация на правомощия и в хипотезите на изрична норма от специален закон. При новата редакция на чл. 132, ал. 2, т. 2, предл. 2 АПК (изм. ДВ, бр. 77/2018 г., в сила от 01.01.2019 г.), когато органите по т. 2 са *делегирали* правомощията си на други длъжностни лица и в случаите, установени в закон, издадените административни актове подлежат на обжалване пред съответния административен съд като първа инстанция. С промяната на разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК на практика се облече в законодателна форма разрешението в *Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. по т. д. № 4/2002 г. на ВАС, според което жалбите срещу административни актове на органи, на които министри, ръководители на ведомства, непосредствено подчинени на МС или областни управители са делегирали изпълнението на някои от възложените им правомощия, са подсъдни като първа инстанция на съответните окръжни съдилища или СГС, респективно към момента на съответния административен съд*. Следва да се подчертае обаче, че изключението от функционалната подсъдност по чл. 132, ал. 2, т. 2, предл. 2 АПК засяга хипотези на делегация на административни правомощия, както и когато съответният специален закон предвижда друг ред за оспорване на актовете на Министерския съвет, министър-председател, заместник-министър председателите и министри. Ето защо в случаите на *заместване* на министър-председателя, заместник министър председател или министър, издадените от заместника административни актове ще са подсъдни на Върховния административен съд като първа инстанция.

Процедурата за принудително по отчуждаване на недвижими имоти – частна собственост за държавни нужди е уредена в специален закон – Закона за държавната собственост и тъй като засяга неприкосновеността на правото на собственост на лицата,

гарантирано от основния закон, всички разпоредби, регулиращи производството по отчуждаване следва да се тълкуват стеснително. Както посочва Конституционният съд в р. № 6/15.07.2013 г. по к.д. № 5/2013 г. : „ За осъществяване на принудително отчуждаване на частна собственост Конституцията поставя като условия спазването на няколко кумулативно дадени изисквания: отчуждаването да се извършва единствено въз основа на закон, и то само за държавни или общински нужди; тези нужди да не могат да бъдат задоволени по никакъв друг начин; да бъде определено равностойно на отнеманата вещ обезщетение; това обезщетение да е предварително изплатено на собственика“. Доколкото настоящата редакция на чл. 132, ал. 2, т. 2, предл. 1-во от АПК допуска специален закон да предвиди друга функционална подсъдност за актовете на посочените в т. 2 на чл. 132, ал. 2 административни органи, то нормата на чл. 38, ал. 1 ЗДС обхваща хипотезите на „случаите, предвидени в закон“. Следва да се отбележи, че измененията в двете разпоредби – тази на чл. 38, ал. 1 ЗДС и чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК са приети едновременно с приемането на Закона за изменение и допълнение на АПК от 2018 г., с който освен изключения от родовата подсъдност по отношение на административните актове на МС и министрите по АПК, се въведоха множество изменения в специални закони, които ограничиха касационния контрол на Върховния административен съд относно първоинстанционните съдебни актове. В § 107 от ПЗР на ЗИД на АПК се изменят разпоредбите на чл.15, ал. 5, чл. 18, ал. 3 и чл. 46, ал. 1 от Закона за общинската собственост като се въвежда едноинстанционност на съдебните производства по оспорване на актове по закона, а с § 126 от ПЗР на ЗИД на АПК се изменя нормата на чл. 38, ал. 1 ЗДС – предмета на настоящото искане, като думите „тричленен състав на Върховния административен съд“ се заменят с „административния съд по местонахождението на имот“.

Измененията в родовата подсъдност за актовете на МС и министрите с приемането на ЗИД на АПК през 2018 г. не касае единствено случаи, при които централните административни органи могат да делегират правомощията по съответния специален закон, както се сочи в искането на МС относно твърдението по т. 2.2 за противоречието на промяната в ЗДС на принципа на правовата държава. В искането си до Конституционния съд Министерският съвет сочи, че мотивите към Закона за изменение и допълнение на АПК (ЗИД на АПК) в частта „Родова подсъдност“ обосновават изменението в родовата подсъдност относно актовете на министрите с аргумент за възможност за делегиране на

правомощия от страна на министъра в съответния специален закон. Посочва се, че компетентността на Министерския съвет по чл. 38, ал. 1 ЗДС, цитирам: „...не попада в категорията административни актове, към които се отнасят мотивите на законопроекта и към които би могло да се приложи институтът на делегирането“.

Действително компетентността на МС по чл. 34а, ал. 1 ЗДС е изключителна и специалния закон не предвижда възможност за нейното делегиране. От друга страна обаче, както се посочи, изменението на чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК със ЗИД на АПК от 2018 г. освен законодателното закрепване на изводите в Тълкувателно решение № 4/22.04.2004 г. на ВАС относно подсъдността при делегиране на правомощия от страна на Министерския съвет и членовете на правителството, касае и въвеждането на ново основание за изключване на общата родова подсъдност за актовете на органите по чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК, а именно случаите, посочени в специален закон. В тази връзка с приемането на ЗИД на АПК (обн.ДВ, бр. 77/2018 г.) в множество специални закони, включително и такива, при които компетентността на Министерски съвет или министър не може да се делегира и е изключителна, се предвиди различна от чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК родова подсъдност за тази категория административни актове.

Така, например в чл. 24 от Закона за безопасното използване на ядрена енергия се изменя подсъдността при оспорване на решението на Министерския съвет за изграждане на ядрена централа, като думите „Върховен административен съд“ в чл. 24 се заменят със „съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс“ и по този начин се предвижда всички актове по ЗБИЯЕ да подлежат на оспорване пред съответния административен съд (§80 от ПЗР на ЗИД на АПК).

В Закона за защита при бедствия, министърът на вътрешните работи притежава компетентност, за която не е предвидена възможност за прехвърляне (делегиране) по чл. 88, ал. 1 да издава заповеди за преустановяване или временно ограничаване на дейности, които застрашават населението. С измененията на АПК през 2018 г. (ДВ, бр. 77/2018 г.) се изменя подсъдността при оспорване на заповедта на министъра на вътрешните работи *пред съответния административен съд* по реда на АПК.

Заповедта на министъра на правосъдието за възлагане на правомощия по изпълнение след проведен конкурс по Закона за частните съдебни изпълнители подлежи на обжалване

след измененията в АПК пред *Административен съд – София област* по реда на АПК (§ 122 ПЗР от ЗИД на АПК).

Решенията на Министерски съвет по чл. 36 от Кодекса на труда да признае организации на работниците и служителите и на работодателите за представителни на национално равнище, след изменението на чл. 36, ал. 7 КТ се оспорва пред съответния административен съд по реда на АПК. Съобразно § 134 ПЗР от ЗИД на АПК в чл. 36, ал. 7, изречение второ КТ думите „Върховния административен съд“ се заменят със „съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс“, като ал. 7 на чл. 36 КТ придобива следната редакция: „Отказът на Министерския съвет да признае организация на работниците и служителите и на работодателите за представителна се мотивира и съобщава на заинтересованата организация в 7 – дневен срок от приемането му. Заинтересованата организация може да обжалва отказа *пред съответния административен съд* по реда на Административнопроцесуалния кодекс“.

С § 148, т. 2 ПЗР от ЗИД на АПК в чл. 328и от Закона за съдебната власт се предвижда обжалването на заповедта на министъра на правосъдието за налагане на дисциплинарно наказание да се оспорва *пред съответния административен съд* по реда на АПК.

Следователно измененията в отделни специални закони, извършени през 2018 г. с приемането на ЗИД на АПК, които предвиждат различна от установената в чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК родова подсъдност за актовете на Министерския съвет и министрите, попадат в изключението на чл. 132, ал. 2 и съставляват „други случаи предвидени в закон“. В тази връзка те не са свързани с възможността за делегиране на правомощия, както се твърди в искането, а установяват отделни хипотези на родова подсъдност на актовете на Министерски съд и министрите, които се ожалват пред съответния административен съд, а не пред Върховния административен съд.

Следва да се отбележи, че сред измененията през 2018 г. с преходните и заключителни разпоредби към ЗИД на АПК е и посочената в искането на Министерския съвет разпоредба на чл. 6 от Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти (ЗОСОИ), която е обявена за противоконституционна с р. № от 11.03.1998 г., постановено по к.д. № 16/1997 г. на КС. С §127 ПЗР от ЗИД на АПК се изменя чл. 6, ал. 6 от Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти (ЗОСОИ), като в чл. 6, ал. 6, изречение първо думите „*Гражданския процесуален кодекс пред съответния окръжен съд, а тези на*

министрите – в същия срок пред Върховния административен съд“ се заменят с *„Административнопроцесуалния кодекс пред съответния административен съд“*. Както се сочи и в искането, в тълкувателно решение № 4 от 11.03.1998 г. на Конституционния съд е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 6, ал. 6 ЗОСОИ в частта относно подведомствеността на ВАС относно актовете на министри, когато те имат административен характер.

На практика с нормата на чл. 38, ал. 1 ЗДС се въвежда изменение както във функционалната подсъдност по отношение на актовете на Министерския съвет, издавани по Закона за държавната собственост, така и в местната подсъдност на актовете по ЗДС. Местната подсъдност, установена в чл. 133, ал. 1 АПК е израз на принципа за достъпност и дава преимущество на този етап на процеса на засегнатото от действието на административния акт лице на АПК, което може да подаде жалбата до административния съд, в района на който е неговият постоянен адрес или седалище. Предвиждането жалбата да се подава до съда по местонахождението на недвижимия имот косвено изразява този принцип, предвид факта, че собствениците на имоти предполагаемо пребивават там, където е тяхното местонахождение. Обикновено, когато спорът е свързан с недвижими имоти, законодателят определя местната подсъдност по тяхното местонахождение. Така е определена и подсъдността в исковия и изпълнителен граждански процес. Аналогична на нормата на чл. 38, ал. 1 ЗДС норма е въведена и в Закона за устройство на територията в чл. 215, ал. 1 ЗУТ, според която индивидуалните административни актове по закона, отказите за издаването им и актовете, с които те са отменени или оставени в сила, могат да се обжалват пред съответния административен съд по местонахождението на недвижимия имот. От друга страна, предложение второ на чл. 215, ал. 1 ЗУТ установява, че актовете и отказите на министъра на регионалното развитие и благоустройството, на министъра на отбраната и на министъра на вътрешните работи се обжалват пред Върховния административен съд. В тази връзка, въпреки допустимото изменение на местната подсъдност в специалния закон – ЗУТ, изрично се посочва, че с различната местна подсъдност не се засяга общата родова подсъдност по чл. 123, ал. 2, т. 2 АПК за административните актове на съответните министри по закона.

С оглед на посоченото се налага извод за липса на последователност от страна на законодателя по отношение на законодателните промени на родовата подсъдност спрямо

административните актове на Министерския съвет и министрите. Анализът на измененията в АПК и дадените до момента разрешения от страна на Конституционния съд във връзка с уредбата на родовата подсъдност в общия процесуален закон обуславя несъответствието на нормата на чл. 132, ал. 2, т. 2, предл. 2-ро АПК относно възможността специален закон да предвиди контролът върху законосъобразността на актовете на Министерски съвет, министър председателя, заместник – министър председателите и министрите да се осъществява от съответния административен съд, а не Върховния административен съд, с чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Посоченото поставя въпроса и за съответствието на отделните хипотези на функционална подсъдност, предвидени в специални закони, на основание чл. 132, ал.2, т. 2 АПК с Конституцията.

Следва да се обърне внимание, че не само законодателят, но и самият административен орган е непоследователен във виждането си за обхвата на въпросите, свързани с административното правораздаване, които се установяват на конституционно ниво и противоречивото решаване на които на законодателно ниво обосновава несъответствие с Конституцията. В тази връзка, по тълкувателно дело № 1/2022 г. на Конституционния съд, постановено по повод въпроса, поставен от Пленума на ВАС дали принципът на правовата държава изисква всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на административните съдилища, включително ВАС, Министерският съвет е изразил становище, че въпросите относно подведомствеността на административните съдилища, родовата и местна подсъдност: „... не са „изведени на конституционно ниво“, а подлежат на уреждане със закон, тъй като по смисъла на чл. 133 от Конституцията се отнасят до организацията и дейността на съдилищата“.

С оглед на посоченото, предвид тълкуването на КС в р. № 8/22.04.2004 г., че: „материалното основание за произнасяне от Върховния административен съд по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите не се корени в разпоредбата на чл. 125, ал. 2, а в разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията“, то се налага извод, че родовата подсъдност за оспорванията на административните актове на МС и министрите е установена в основния закон и всяка една законова разпоредба, била тя и част от общия процесуален закон – АПК, който кодифицира материята на административния процес в широк смисъл на понятието, част от който е и

административното правораздаване, му противоречи. В тази връзка, законодателят няма правомощие да предвиди изключение от подсъдността на Върховния административен съд по жалби срещу законосъобразността на административните актове на централните административни органи, така е направил в чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК за актовете на МС и членовете на правителството. Доколкото разпоредбата на чл. 38, ал. 1 ЗДС е основана на изключението по чл. 132, ал. 2, т. 2 в хипотезата на „случай, предвиден в закон“ и с оглед прякото действие на Конституцията, се обосновава извод за основателност на искането на Министерския съвет в настоящия случай. Още повече, че в р. № 2/14.02.2023 г. по к.д. № 1/2022 г. Конституционния съд изрично приема, че : „ ВАС представлява специализиран съд с конституционно установена задължителна инстанционна компетентност“, така както е специализирана и надзорната му функция по чл. 125, ал. 1 КРБ относно „законите в административното правораздаване“.

Проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова