

СТАНОВИЩЕ

от д-р Боян Тодоров Георгиев

доцент по Административно право и административен процес в ЦЮН на
Бургаски свободен университет

Конституционно дело № 4/2025 г. е образувано на 25.03.2025 г. по искане 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 (обн. ДВ, бр. 44 от 1996 г., посл. изм. бр. 102 от 2023 г., ЗДС) поради противоречие с чл. 125, ал. 2, чл. 4, ал. 1 от Конституцията и „задължителното тълкуване на Конституционния съд по Решение № 8/2018 г. по к.д. № 13/2017 г.“.

Разпоредбата в оспорената редакция е въведена с §126, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 77 от 2018 г., ЗИДАПК), в който думите „тричленен състав на Върховния административен съд“ се заменят с „административния съд по местонахождението на имота“. По този начин законодателят променя родовата подсъдност на делата с предмет актовете за отчуждаване на имоти – частна собственост, за изграждане на национални обекти, постановени от Министерския съвет. След направената промяна те подлежат на контрол за законсообразност не пред състав на Върховния административен съд, а пред съответния административен съд по местонахождение на подлежащия на отчуждаване имот.

В мотивите на искането се твърди, че разпоредбата е противоконституционна, защото противоречи на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, съгласно който единствено Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона, когато те са постановени при упражняване на конституционно възложени функции и правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление. Вносителят твърди, че тъй като актовете на Министерския съвет за отчуждаването на имоти и части от имоти – частна собственост, предназначени за изграждането на национални обекти, са актове,

постановени при осъществяване на правомощията му по ръководство и държавно управление, то съгласно изискванията на Конституцията и цитираната в искането практика на Конституционния съд е недопустимо съдебна инстанция, различна от Върховния административен съд, да се произнася по тяхната законосъобразност.

В Решение № 8/2018 г. по к.д. № 13/2017 г. Конституционният съд директно отговаря положително на въпроса „Разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България задължава ли Върховния административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция?“.

В това Решение Конституционния съд цитира своята практика, която еднозначно е в посока, че актовете на Министерския съвет и на министрите са подсъдни като първа инстанция на Върховния административен съд – Решение № 4 от 11.03.1998 г. по к. д. № 16/1997 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 обжалване 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 обжалване пред Върховния административен съд, защото той е компетентен да проверява актове на министри, когато те имат административен характер; в Решение № 10 от 10.07.1995 г. по к. д. № 8/1995 г., с което е прието, че актовете на Министерския съвет, издадени въз основа на чл. 23г от Закона за опазване на околната среда, подлежат на съдебен контрол от Върховния съд на общо основание съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията; в Решение № 5 от 18.04.2003 г. по к. д. № 5/2003 г., постановено при оспорване противоконституционността на § 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол, с което е прието, че преценката за законосъобразност на актовете на Министерския съвет Конституцията е възложила с чл. 120, ал. 1 във връзка с чл. 125, ал. 2 на Върховния административен съд и в Решение № 2 от 12.05.2009 г. по к. д. № 1/2009 г., постановено по искане за установяване на противоконституционност на чл. 18, ал. 2, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г., с което е прието, че е разбираемо правомощието на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията да се произнася по споровете за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите.

Логично и обосновано е съждението на конституционните съдии, че „Принципът за разделение на властите изисква и съществуването на баланс във взаимоотношенията между висшите държавни органи при спазване на йерархичната симетрия – не само да се упражнява съдебен контрол върху административните актове, но и да се гарантира симетрията между нивото на административния орган, издал акта, и нивото на съда от системата на административните съдилища. Конституционният съд вече се е произнесъл, че Министерският съвет е върхът на изпълнителната власт и неин титуляр (Решение № 9 от 28.07.2016 г. по к. д. № 8/2016 г.), а на върха на двете самостоятелни звена на съдебната система са поставени Върховният касационен съд и Върховният административен съд (Решение № 3 от 7.07.2015 г. по к. д. № 13/2014 г.). При съобразяване на изискването за симетрия логично е актовете на централните органи на изпълнителната власт, поставени на върха на пирамидата ѝ, да бъдат проверявани относно тяхната законност от Върховния административен съд, който също стои на това ниво в системата на административното правораздаване. Разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо съответства на изискването контролът за законосъобразност по отношение на издаваните от централните органи на изпълнителната власт актове да се осъществява от Върховния административен съд, определян в някои от становищата по делото като „съответен“, „адекватен“, „симетричен“ съд. Израз на тази симетрия е установеното с процесуалния закон правило, че оспорванията на нормативните, общите и индивидуалните актове на Министерския съвет и на министрите са подсъдни като първа инстанция на Върховния административен съд, а при оспорване на същите видове актове, издавани от общинските съвети и от кметовете, компетентен да се произнесе е съответният административен съд.“

Подсъдността определя компетентността на съда да може да решава определен вид дела. Чрез подсъдността се разпределя правораздавателната дейност между съдилищата в държавата. Подсъдността в административното правосъдие означава определяне и отграничаване на компетентността на отделните съдилища при решаването на административноправни спорове.

Критериите за определяне на подсъдността на съдилищата по административни дела са няколко. Два от основните са:

1. Материален критерий – видът на административния акт, по повод на който се развива административноправния спор. Индивидуалните и общите административни актове по принцип се обжалват пред административните съдилища. Нормативните административни актове се оспорват пред ВАС. Нормативните административни актове на общинските съвети се обжалват пред съответния административен съд. Актовете по някои специални закони се обжалват пред съда, посочен в съответния закон – напр. споровете по актове на поземлената комисия за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд се разглеждат пред районния съд.

2. Авторът на обжалвания акт (качество на страната) – кой административен орган е издал обжалвания акт. Общият принцип тук е, че актовете на висши органи на изпълнителната власт се обжалват пред ВАС (чл. 132, ал. 2, т. 2, 3 и 4), а останалите пред административния съд.

Материалният критерий и критерият за автор на акта определят родовата подсъдност – на кой съд като първа инстанция е подсъдно делото (чл. 132 АПК). Конституцията не въвежда правила относно подведомствеността и подсъдността в съдебния контрол, включително и правилата за родовата подсъдност на административноправните спорове не са изведени на конституционно ниво. Този въпрос е регламентиран в устройствения закон – чл. 63, ал. 1 и 8 от Закона за съдебната власт и от процесуалния закон – чл. 132 от Административнопроцесуалния кодекс. Според тях разпределението на делата между Върховния административен съд и административните съдилища се извършва по правилата на родовата (материалната) подсъдност, като всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд, са родово подсъдни като първа инстанция на административните съдилища, които са с обща компетентност.

Върховният административен съд беше създаден с Конституцията от 1991 г. ВАС е единствената инстанция, която се произнася по спорове за законосъобразността на актовете на МС и на министрите, както и на други актове, посочени в закон като подлежащи на обжалване само пред ВАС. На ВАС са подсъдни актовете посочени в чл. 132, ал. 2 АПК.

Административният съд по принцип е основният първоинстанционен съд за оспорване на административни актове. В предвидените от АПК или закон случаи административният съд разглежда административни дела като касационна инстанция (ЗАНН, ЗСПЗЗ, ЗВСГЗГФ).

Районният съд, по изключение:

- разглежда жалби и протести срещу наказателни постановления (чл. 63, ал. 1 ЗАНН);
- въз основа на специален закон той разглежда като първа инстанция жалби и протести срещу специални категории административни актове (ЗСПЗЗ, ЗВСГЗГФ и др.).

За да отговорим на въпроса, може ли и следва ли Върховният административен съд да разглежда като първа инстанция спорове относно законосъобразността на актовете на висши органи на изпълнителната власт (чл. 132, ал. 2, т. 2, 3 и 4), ще е удачно и да си припомним, че нашият Върховен административен съд в първоначалния си вид от 1912 г. е създаден по подобие на Държавния съвет във Франция. В съвременен вид Държавният съвет (Conseil d'Etat) е уреден със закон от 14 май 1872 г. Той е призван да дава съвети върху законопроекти на правителството, проекти за административни правилници, административни решения на председателя на републиката или на министри. Наред с тази основна роля Държавният съвет е и съдебна инстанция за решаване на административни спорове. **Той притежава тази специална характеристика да бъде едновременно първа и последна инстанция по същество, а също така апелативен и касационен съд.** Държавният съвет упражнява касационен контрол върху решенията на първоинстанционни и второинстанционни административни съдилища, а също и върху решения на специални административни юрисдикции, които по изброяване на закона се занимават по същество с разглеждане на жалби на граждани срещу незаконосъобразни актове на администрацията. Въпреки че организационно е част от самата администрация, френският Държавен съвет изпълнява ролята на върховен административен съд. Във Франция административното правораздаване е тристепенно. Системата на административните съдилища обхваща първоинстанционни административни съдилища, апелативни административни съдилища и Държавния съвет. Магистратите, които работят в състава на първоинстанционните и апелативните административни съдилища, са под административното ръководство на Висшия съвет на административните съдилища, чийто председател е вицепрезидентът на Държавния съвет.

Друг важен аргумент, е че нашият Върховен административен съд никога не е бил типичен касационен съд, въпреки стремежите към превръщането му в такъв, наблюдавани

през последните години. Още по време на дебатите относно бъдещата роля на Върховен административен съд в България, през 1908 г. професорът по Конституционно право от Софийския Университет Стефан Киров излага и своето виждане за организацията на бъдещото административно правосъдие в България. Според него то трябва да се причисли към съдебната власт, а не към самата администрация, чиито действия ще контролира. Предвижда се съдилищата да раздават административно правосъдие в две инстанции - втората инстанция се определя като касационна. Под влияние на модерните за този период виждания, възприети във Франция и повечето европейски страни, и у нас в касационно производство ще се разглеждат не само незаконосъобразни решения на първостепенни съдилища, **но в немалко случаи и незаконосъобразни и неправилни актове на държавната власт**, т.е. производството за отмяна на административни актове е било разглеждано като вид касационно производство, тъй като първоначално са били познати само два строго формалистични основания за отмяна – некомпетентност и неспазване на формите. По тази причина С. Киров разсъждава дали висшата инстанция да се произнася единствено като касационен съд или да притежава и ревизионни правомощия. При разглеждане на решенията на по-долните съдилища той е категоричен в необходимостта касационният съд да може да се произнася и по същество, като допуска такава възможност и при жалби срещу административни актове. Така на въпроса касационна или ревизионна инстанция, С. Киров отговаря – **касационен съд с частични ревизионни правомощия, подобно на днешното състояние, уредено в действащия Административно-процесуалния кодекс (АПК).**

Важно разширение на компетентността на ВАС е направено с чл. 30 от Наредбата-закон за административното правосъдие от 6 ноември 1934 г., според който **по предложение на който и да е от министрите съдът в общо заседание се произнася по принципиалното тълкуване на наредбите и законите от ведомството на същия министър.** Така направеното тълкуване е задължително по отношение на всички. Това ново правомощие доближава нашия ВАС до ролята и значението, което има Държавният съвет във Франция.

Исторически в континентална Европа се обособяват две форми на контролна инстанция върху решенията на съда по същество – касационно производство (Франция, Италия, Белгия, България и др.) и ревизионно производство (Германия, Австрия и др.). Теоретично се приема, че касационното производство е създадено с цел да осигури

еднаквото тълкуване и прилагане на законите от съдилищата върху цялата територия на държавата. Въпреки че институтът на касацията се поставя в ход по почин на частни лица, чрез обжалване, смята се, че личният интерес в това производство не играе съществена роля. Съдът не разглежда делото по същество. Двучеконната традиция, когато касира решението, касационният съд винаги да връща делото за ново разглеждане на по-долен съд, във Франция е изоставена едва през 1975 г. Още повече, че след реформа от 1979 г. дори във Франция касационният съд е овластен да решава делото по същество, без да го връща за ново разглеждане, като по този начин се сближава с ревизионното производство.

У нас чл. 125 от Конституцията от 1991 г. предвижда възстановяването на Върховния административен съд като институт, който осъществява върховен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в административното правосъдие и се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет, на министрите, както и на други актове, посочени в закон като подлежащи на обжалване само пред него. ВАС е част от стремежа на създателите на Конституцията да изградят самостоятелна съдебна власт, която да предоставя възможност на всеки, който счита, че е нарушено негово конституционно право, да може да се обърне към съдебната власт, за да получи защита.¹

За нормалното функциониране на възстановения ВАС бе необходимо законодателно уреждане на неговата организация и дейност. След като ЗСВ (отм.) уреди структурата на съда, възникна необходимост от специален процесуален закон, който да урежда правилата, по които ВАС ще осъществява своята дейност. Общото съдопроизводство по граждански дела не бе в състояние да отговори на специфичната проблематика на административното правосъдие. В съответствие с текста на чл. 125 К, на 9.12.1997 г. XXXVIII Народно събрание приема ЗВАС (отм.).²

Изработени са два проекта за новия закон. Под № 02-01-39 Министерският съвет внася в парламента Законопроект за производство пред ВАС. Паралелно с това народният представител Любен Корнезов представя Законопроект за ВАС под № 54-01-21. При уредбата на касационното производство е възприет подходът на подробно формулиране на съдопроизводствените правила в съчетание с препращане към отделни текстове на

¹ VII ВНС, Стенографски дневници, С., 1992, т. 50.

² ДВ, бр. 122 от 19.12.1997 г.

производството по дела за обжалване на административни актове, когато уреждат едни и същи проблеми. Използвани са и стари закони, уреждащи административното правосъдие у нас преди 1948 г.³ Въпреки че двата законопроекта са доста близки по съдържание, съществуват и няколко съществени различия между тях. Една особеност в проекта на Л. Корнезов е, че той възприема ВАС като касационна инстанция само по отношение на решенията на по-нискостоящите по степен съдилища. Той предвижда решенията на ВАС като първа инстанция по дела за отмяна на административни актове да бъдат окончателни и да не подлежат на обжалване (чл. 26 от проекта). Авторът не урежда възможност съдът да заседава в друг състав освен 3-членен. Това съответства на неговото разбиране, че не е уместно съдиите от един и същи по степен съд да решават дела в различни инстанции, като по този начин решенията на едни съдии се проверяват от техни колеги със същия ранг.⁴

Застъпваната теза за действие на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията единствено като касационна инстанция по дела, образувани по оспорване законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, не дава отговор на въпроса как съдът ще изпълни конституционното си задължение в случаите, когато в закон е предвидено разглеждането на административния спор да приключи на една инстанция и касационният контрол е изключен. Такива законодателни разрешения се съдържат вече в не малко закони, например в чл. 215, ал. 7 (Нова – ДВ, бр. 87 от 2010 г.) от Закона за устройство на територията (обн., ДВ, бр. 1 от 2.01.2001 г.); чл. 93, ал. 10 (Нова – ДВ, бр. 76 от 2017 г.) от Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г.); чл. 216, ал. 5 от Закона за обществените поръчки (обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г.); чл. 58, ал. 3 от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.); чл. 29г, ал. 4, чл. 29н, ал. 6, чл. 182, ал. 7, чл. 187, ал. 3 и чл. 205, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.).

В законопроекта на МС е предвиден 5-членен състав на ВАС, който наред с правомощията си на първа инстанция да разглежда касационни жалби и протести срещу решенията на 3-членните състави на съда. **При обсъждането на законопроектите в Народното събрание са направени предложения за уреждане на двуинстанционно производство за разглеждане на жалби и протести срещу актовете на МС и министрите**

³ Мотиви към проекта на закон за ВАС. Стенографски дневници на XXXVIII НС, С., 1997, т. 29, с. 150-151.

⁴ Корнезов Л., Въззив и касация, С., 2001, с. 165.

- първоинстанционните решения на 5-членния състав по тези дела да се обжалват по касационен ред пред един разширен състав от 7 или 9 членове. Тази идея обаче не заляга в закона.

Всички тези анализи относно мястото и ролята на Върховния административен съд в държавното управление, в правосъдната система и в частност в административното правосъдие водят до еднозначен извод, че този съд може, следва и е необходимо да бъде както в ролята на касационен съд от ревизионен тип, така и в ролята на първоинстанционен съд за осъществяване на контрол за законосъобразност върху всички административни актове на висшите органи на изпълнителната власт, които попадат в обхвата на „общата клауза“, постановена в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията оправомощава и задължава Върховния административен съд да 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 по ръководството и осъществяването на държавното управление. Тази разпоредба е непротиворечиво доразвита в нормите на чл. 63, ал. 1 и 8 от Закона за съдебната власт и чл. 132, ал. 2, т. 2, 3 и 4 АПК.

Ето защо считаме, че разпоредбата на чл. 38, ал. 1 в частта „пред административния съд по местонахождението на имота“ от Закона за държавната собственост (обн. ДВ, бр. 44 от 1996 г., посл. изм. бр. 102 от 2023 г., ЗДС) е **противоконституционна**, поради противоречие с чл. 125, ал. 2, чл. 4, ал. 1 от Конституцията и „задължителното тълкуване на Конституционния съд по Решение № 8/2018 г. по к.д. № 13/2017 г.“.

Родовата подсъдност на делата с предмет актовете за отчуждаване на имоти – частна собственост, за изграждане на национални обекти, постановени от Министерския съвет следва да подлежат на контрол за законосъобразност **пред първоинстанционен състав на Върховния административен съд**, а не пред съответния административен съд по местонахождение на подлежащия на отчуждаване имот.

Изготвил становището: Доц. д-р Боян Т. Георгиев

Boyan Todorov
Georgiev

Digitally signed by
Boyan Todorov Georgiev
Date: 2025.06.22
14:01:53 +03'00'