



Република България
Администрация на Президента

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ	
АДМИНИСТРАЦИЯ НА ПРЕЗИДЕНТА	
Изх. №	10-00-2-121
СОФИЯ	30.06.2025 г.

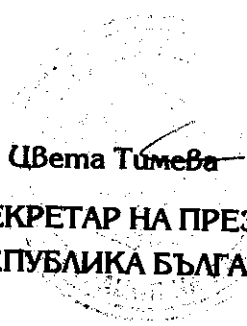
ДО

Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам Становище от президента на Република България
г-н Румен Радев по конституционно дело № 4 от 2025 г.

С уважение,


Цвета Тимева

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА ПРЕЗИДЕНТА
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



Република България
Президент

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 394 кк
Дата 30.06.25г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Румен Радев
президент на Република България
по конституционно дело № 4 от 2025 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 22.05.2025 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересована институция по к.д. № 4/2025 г. Производството е образувано по искане на Министерски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 38, ал. 1 в частта „пред административния съд по местонахождението на имота“ от Закона за държавната собственост (обн. ДВ, бр. 44/1996 г., посл. изм. ДВ, бр. 102/2023 г.).

1. Съгласно чл. 38, ал. 1, вр. чл. 34а, ал. 1 от Закона за държавната собственост (ЗДС) решенията на Министерския съвет (МС) за отчуждаване на имоти и части от имоти – частна собственост подлежат на съдебен контрол пред административния съд по местонахождението на имота. Вносителят на искането не оспорва изрично разпоредбата, която прегражда съдебното оспорване на акта, постановен от първоинстанционния съд, конкретно чл. 38, ал. 8, изр. 2 от ЗДС, но по същество излага своите съображения, свързани с нея.

Интерпретирайки искането, първата теза е, че конституционният стандарт в чл. 4, ал. 1 и чл. 125, ал. 5 от Конституцията, в конкретния случай би бил спазен ако актовете на МС по чл. 38, ал. 1, вр. чл. 34а, ал. 1 от ЗДС биха били обжалвани единствено пред Върховния административен съд (ВАС). Тогава и ал. 1 на чл. 38 ще е съгласувана по отношение на ал. 8 и не би имало конституционен проблем. Макар и свързан с противоконституционността на оспорваните разпоредби, това е външен за нормения контрол въпрос. По същество това е мотив за евентуална законодателна инициатива, каквато МС притежава, но само по себе си не аргументира противоконституционност на

действащото законово положение в частта на чл. 38, ал. 1, която се оспорва. Дали обявяването на противоконституционността на оспорваните разпоредби би имало за резултат овластяването на ВАС с родова подсъдност по въпросните дела е въпрос за зачитане на непреките последици на евентуалния акт на конституционната юрисдикция и прилагането на други законови разпоредби, а не въпрос за противоконституционността на разпоредбата, предмет на контрола. В този смисъл конституционните съдии многократно са подчертавали, че ефектът на решенията на Конституционния съд (КС) по отношение на закони-нормативни актове е в пресичане на регулативното им действие (Решение № 3 от 2020 г. по к. д. № 5/2019 г.), а не във възстановяването на нормативни положения или съотнасянето им с действащи.

Другата теза, която застъпва вносителят е, че ако законодателят понижава родовата подсъдност до административен съд, но запазва възможността конкретните актове на МС да подлежат на оспорване само пред една инстанция, това не съответства на конституционния стандарт в чл. 4, ал. 1 и чл. 125, ал. 5 от Конституцията. По тази причина в искането се навеждат съображения, че оспорването на актове на МС, с които се отчуждават имоти – частна собственост за държавна нужда, пред съответния административен съд, ведно с липсата на касационно оспорване противоречи на чл. 125, ал. 5 от Конституцията (стр. 3). Посочва се още, че при отчуждаване от МС на имоти-частна собственост за държавна нужда, правораздавателната функция на ВАС е изцяло изключена, както с отпадането на разглеждането на делата от този съд на първа инстанция, така и с липсата на касационно производство, и това е в противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията (стр. 8). Тези доводи биха могли да бъдат подкрепени със съображението, че по същество аргументират противоконституционност на разпоредбите на чл. 38, ал. 1 и ал. 8, изр. 2 от ЗДС, които образуват смислов нормен комплекс, който в своята взаимовръзка противоречи на чл. 125, ал. 5 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Правното действие на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от ЗДС се изразява в установяването на родова и местна подсъдност на административните съдилища. Окончателността на техните решения и абсолютното лишаване от правораздавателна компетентност на ВАС е вследствие на действието на чл. 38, ал. 8, изр. 2. В конкретния случай текстовете на чл. 38, ал. 1 и ал. 8, изр. 2 са резултат на различни законодателни изменения, които очевидно не са били съгласувани помежду си. Не действието на измененията сами по себе си, а резултатът от тях, инкорпориран в ЗДС, може да бъде годен предмет на нормен контрол за конституционност. Именно общият ефект на взаимосвързаните разпоредби на чл. 38, ал. 1 и ал. 8, изр. 2 обуславя положение, нетърпимо от гледна точка на чл. 125, ал. 5 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Позовавайки се на задължителните тълкувания на КС, третата теза, която развива сезиращият субект е, че естеството на актовете, посочени в чл. 38, ал. 1, вр. чл. 34а, ал. 1 от ЗДС, и функцията, която МС осъществява чрез тях, задължава законодателя да установи те да бъдат обжалвани пред ВАС като първа инстанция, доколкото това идва от буквалния прочит на чл. 125, ал. 5 от Конституцията и неговото пряко прилагане. Така сама по себе си родовата и местната подсъдност на административните съдилища по отношения на тези актове на МС се счита за конституционно нетърпима. Въпреки това тълкувателната практика на конституционната юрисдикция дава зелена светлина на

законодателя да определя друга родова подсъдност по отношение на делата по спорове за законосъобразността на актовете на МС и министрите извън установената в чл. 125, ал. 2 от Конституцията, извън упражняване на конституционно възложените им функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление (Решение № 8 от 23.04.2018 г. на КС по к. д. № 13/2017 г.). Нещо повече, цялостният законодателен подход, който беше утвърден многократно от КС, установи механизмите за разтоварване на ВАС като годно средство, чрез което се постига бързина на административното правораздаване, а от там и ефективност на държавното управление (Решение № 5 от 2019 г. к. д. № 12/2018 г.).

В контекста на допуснатото искане използвам случая да изложа и виждането си за приложението на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията.

2. Практиката на Конституционния съд е константна в заключението, че материалното основание за участието на ВАС в производства по оспорване на законността на актовете на МС и на министрите не се корени в разпоредбата на чл. 125, ал. 2, а в разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията, която въвежда критерии за съдебна обжалваемост на административните актове. Според КС предназначението на разпоредбата на чл. 120, ал. 1 е да гарантира прекия съдебен контрол за законност на всички актове на МС и на министрите, като изостави ограничената клауза на обжалваемост, характерна за предишни периоди (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13/1993 г.; Решение № 8 от 2018 г. по к.д. 13 от 2017 г.).

Може да се приеме, че Конституцията задължава законодателя да осигури титулярната роля на ВАС при решаване на спорове за законността на актовете на МС и на министрите. Това става както посредством залагането на ВАС като необходим компонент в системата на двуинстанционното съдебно обжалване на административни дела, така и чрез пряк контрол за законност като първа инстанция по отношение на тези административни актове на МС и на министрите, които са израз на политическите им концепции за управление (Решение № 8 от 2018 г. по к.д. 13 от 2017 г.). По този начин се утвърждава не само правилото за всеобщ контрол на актовете на МС и на министрите, въплътен в чл. 120, ал. 1 от Конституцията, но и инструмента за неговото ефективно прилагане чрез включването на ВАС като касационна инстанция (чл. 124) или в определени случаи като съд по първа инстанция (чл. 125, ал. 2).

Липсата на конституционен императив за броя на инстанциите както в общото, така и в административното съдопроизводство не означава, че този въпрос не е конституционно регулиран (Решение № 16 от 1998 г. по к.д. 7/98 г.). Това следва на първо място от изброяването на съдилищата в чл. 119, ал. 1 от Конституцията, където е предвидено касационно обжалване. Законодателят трябва да решава въпроса за броя на инстанциите не по целесъобразност, а съобразно другите процесуални ценности от конституционен порядък, като бързина, процесуална дисциплина и икономия, състезателност, включително как ще регламентира достъпа до конкретната инстанция.

На следващо място Конституцията предоставя възможност на законодателя да изключи напълно съдебния контрол по отношение на актове, чрез които непосредствено се осъществяват външната политика, отбраната и сигурността на страната (чл. 120, ал. 2 от Конституцията, чл. 128, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс). Това обаче не му дава по-силно основание да премахва касационната инстанция по подобни съображения от публичен интерес при оспорване на актове, подлежащи на съдебен контрол.

На двуинстанционното административно съдопроизводство следва да се гледа като конституционно поръчение за законодателя да го установи като принципно и преобладаващо, доколкото така се гарантира пълноценната защита на конституционните права на гражданите и се осигурява съгласуваност, единство и взаимодействие на съдилищата при отстояването на правовата държава. По отношение дела, чиито предмет е законосъобразността на административни актове на МС и на министри, двете съдебни инстанции са единственото търпимо конституционно положение, което осигурява по буква и дух изпълнението на чл. 126, ал. 1 и 2 от Конституцията и ролята на ВАС, било то като върховна или като първа инстанция. Бързината на производствата и решаването на проблемите с натовареността ще бъде функция от способността на законодателя да съгласува правилата за функционалната и местната подсъдност, чиито израз ще бъде критериите за разпределението на делата между административните съдилища и ВАС, на това какви касационни основания ще установи в процесуалните закони, на основанията за предварително изпълнение, на извънредните способности за отмяна на съдебни актове и пр. Законодателят има свободата да разпредели двете роли на ВАС, включително като установи, че първоинстанционните му произнасяния са по изключение.

Считам че въвеждането на съдебно оспорване на административни актове, издадени от МС или министри само на една инстанция е нетърпимо конституционно положение, несъответстващо както на чл. 125, ал. 2, така и на чл. 119, ал. 1 и чл. 120, ал. 1 и 2. Нееднократно съм отстоявал, че ако законодателят премахва възможностите за касационен контрол относно административни актове, така той освен че нарушава конституционните стандарти за административно правосъдие, също и намалява интензитета на защитата на накърнени права на граждани и юридически лица (Указ 175 от 2017; Указ 201 от 2018; Указ 124 от 2024). Първоинстанционното съдебно решение може да е в полза както на жалбоподателя, така и на държавния орган. При всички положения обаче един от тях ще бъде *ex lege* лишен от възможност да го оспорва. Това е особено показателно при актовете по чл. 38, ал. 1, вр. чл. 34а, ал. 1 от ЗДС, които непряко са свързани с пропорционалността на правото на собственост на гражданите. Принципно положение в административния процес е, че „[п]роизводството по административни дела е двуинстанционно“, като обжалването по касационен ред винаги е задължително освен ако законът изрично не изключва двуинстанционния контрол на определени актове.¹ Касационното производство пред ВАС, допринася за „единството в

¹ Къндева, Е. Административно правосъдие – право и практика. С.: Феней, 2013, с. 392.

административното правораздаване.² Липсата на касационен контрол на даден акт води не само до невъзможност да се реализира основната функция на ВАС за осъществяване на надзор за точното и еднакво прилагане на законите, но и в занижаване на гаранциите в цялостната система на правораздаване. Актовете на Министерския съвет по начало не подлежат на оспорване по административен ред, а само на съдебен контрол.³ Всяко ограничение на съдебната инстанция до една, независимо дали става въпрос за административен съд или ВАС, е подозрителен от конституционна гледна точка законодателен подход. Залагането на едноинстанционността на дадено производство неминуемо засяга начините, по които ще се осъществява върховен съдебен надзор с цел преодоляване на противоречива съдебна практика.

Законодателното решение актовете на МС, с които се отчуждават имоти и части от имоти – частна собственост, да подлежи на обжалване само пред първоинстанционен административен съд (чл. 38, ал. 1 ЗДС), чието решение от своя страна е окончателно (чл. 38, ал. 8 ЗДС), пречатства достъпа до ВАС. В тази връзка може да бъде приета застъпената позиция в искането, констатиращо проблематичността в „липсата на касационно оспорване“.

3. Не считам за противоконституционно само по себе си ангажирането на административните съдилища като първа инстанция по отношение на актовете чл. 38, ал. 1, вр. чл. 34а, ал. 1 от ЗДС. Със създаването на административните съдилища законодателят създаде общия институционален облик на административното съдопроизводство в България. При все това административното правораздаване като реализация на принципа на правовата държава обхваща не само ВАС и административните съдилища, а всички правораздавателни органи, които по един или друг начин са натоварени с контрол за законност на актове и действия на административните органи (Решение № 2 от 2023 г. к. д. № 1/2022 г.).

Действително разпоредбата на чл. 125, ал. 2 вменява задължение на ВАС да действа като първа инстанция при произнасяне „по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите“. Според КС текстът следва да се тълкува в смисъл, че ВАС е задължен да осъществява пряк контрол за законност като първа инстанция по отношение на тези актове на МС и министрите, които са израз на политическите им концепции за управление, и когато те са свързани с възложени от Конституцията правомощия. Така критериите за законодателно установяване на делата на първа инстанция между ВАС и административните съдилища станаха заложенник на условности откъм характеристики на конкретния акт и правомощията на конституционните органи, което създаде възможности листът с категорията допустими актове да бъде разширяван, респективно стесняван от законодателя (Решение 8 от 2018 г. по к.д. 13 от 2017 г. Решение № 5 от 2019 г. к. д. № 12/2018 г.).

Част от границите за осъществяване на съдебния контрол върху акта за отчуждаване на частна собственост са конституционно установени в чл. 17, ал. 5 от

² Костов, Д., Хрусанов, Д. Административен процес на Република България – второ преработено и допълнено издание. С.: Сиби, 2011, с. 231.

³ Пак там, с. 163, с. 164, с. 165, с. 205.

Конституцията. Актът за отчуждаване създава задължение за държавата да плати обезщетение за отчуждения имот на собственици на имоти – частна собственост. Трудно би могло да се поддържа тезата, че в случая с конкретния акт МС реализира политическа концепция за управление. В действителност чрез този акт МС изпълнява конституционно задължение на държавата в името на публичен интерес, но това задължение не е регламентирано като отделно конституционно правомощие на МС в качеството му на административен орган. Нещо повече, това задължение търпи законова конкретизация по отношение на правомощията на различни държавни органи и техните актове, когато става въпрос за отчуждаване на имоти за нужди в публичен интерес. От съдържателна страна, идентична е преценката на тези органи, които при спазване на задължението на държавата по чл. 17, ал. 5 от Конституцията действат като нейни делегати. Макар да подлежи на контрол на различни по степен съдилища и да има различни специфики в законодателството, по един или друг начин този конституционен стандарт е един и същ, независимо дали става въпрос за държавна или общинска нужда.

Ето защо, считам, че чл. 38, ал. 1 в частта „пред административния съд по местонахождението на имота“ от Закона за държавната собственост сам по себе си не нарушава както конституционния принцип на правовата държава, така и конституционно възпътената компетентност на Върховния административен съд да се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения, изразявам становището си за противоконституционност на разпоредбите на чл. 38, ал. 1 в частта „пред административния съд по местонахождението на имота“ и ал. 8, изр. 2 от ЗДС, доколкото същите в тяхната взаимовръзка изключват възможността за касационно оспорване на актовете на административния съд и така нарушават конституционния стандарт за участие на ВАС при решаване на спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите (чл. 4, ал. 1, чл. 125, ал. 2, вр. чл. 120, ал. 1 и 2 и чл. чл. 125, ал. 1 от Конституцията). Считам за неоснователна останалата част от искането, според която установяването на родова подсъдност на административен съд в чл. 38, ал. 1 е само по себе си нарушение на чл. 4, ал. 1 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията.

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ