



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на регионалното развитие и благоустройството

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 350 КД
Дата 18.06.25г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 295КД/22.05.2025 г.

Към наш № 11-00-150/23.05.2025 г.

СТ А Н О В И Щ Е

от Иван Иванов – министър на регионалното развитие и благоустройството
по конституционно дело № 4/2025 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България Министерският съвет на Република България е сезирал Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от Закона за държавната собственост в частта „пред административния съд по местонахождението на имота“ поради противоречие с чл. 125, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) и задължително тълкуване на Конституционния съд по Решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13/2017 г.

С определение от 22.05.2025 г. по к. д. № 4/2025 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество 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 (обн. ДВ, бр. 44 от 1996 г.; посл., изм., бр. 102 от 2023 г.) и е конституиран като заинтересована страна по делото министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Считаме, че искането на Министерския съвет за установяване на частична 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 от КРБ и задължителното тълкуване на Конституционния съд по Решение № 8 от 2018г. по к. д. № 13/2017 г., следва да бъде подкрепено, предвид следните мотиви:

1. По отношение на съображенията за частична противоконституционност на оспорената разпоредба поради противоречие с чл. 125, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от КРБ и задължителното тълкуване на Конституционния съд по Решение № 8 от 2018г. по к. д. № 13/2017 г.:

Съгласно разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от ЗДС решението на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 подлежи на обжалване пред административния съд по местонахождението на имота в 14-дневен срок от съобщаването му. С § 126, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ЗИД на АПК) (обн., ДВ, бр. 77 от 2018 г.) разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от ЗДС е изменена, като думите „тричленен състав на Върховния административен съд“ се заменят с „административния съд по местонахождението на имота“. Изменението с АПК противоречи на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, съгласно която 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. Административният акт, който е предмет на съдебен контрол в случая, е решение на Министерския съвет за отчуждаване на имоти - частна собственост, за изграждането на национален обект. Съгласно чл. 34а от ЗДС отчуждаването на имоти и части от имоти - частна собственост, предназначени за изграждането на национални обекти, се извършва с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и на министъра на финансите. След измененията в ЗДС, извършени със ЗИД на АПК (обн. ДВ, бр. 77 от 2018 г.),

подсъдността е променена и прехвърлена на административния съд по местонахождението на имота, като тези дела се разглеждат в състав от един съдия от съответния административния съд, а в същото време едноинстанционността на това производство е запазена, тъй като съгласно чл. 38, ал. 8, изречение второ от ЗДС решението на съда е окончателно.

Основният закон е предвидил, 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. Конституционната разпоредба задължава Върховния административен съд да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министрите поради важността на обществените отношения, регулирани с тях.

Министерският съвет и министрите, като част от изпълнителната власт при реализиране на политиките на държавата, имат като основна задача изпълнението и прилагането на законите. В изпълнение на правомощията си, възложени от Конституцията и детайлизирани в законите, и в рамките на предоставените им ясно изразени компетенции по издаване на административни актове, Министерският съвет и министрите приемат въз основа и в изпълнение на законите различни по съдържание и насоченост нормативни и ненормативни актове, уредени в чл. 114 и 115 от Основния закон.

С Решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13 от 2017 г. Конституционният съд се е произнесъл по искане на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията във връзка с отговор 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?", като е приел, че „за нуждите на исканото тълкуване е необходимо съдът да очертае общите положения относно обхвата на актовете на Министерския съвет и на министрите, подлежащи на пряк съдебен контрол за законност пред Върховния административен съд. 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. Тези актове не са обикновени административни актове. Те са правни актове, чрез които Министерският съвет и министрите осъществяват възложените им от

Конституцията и детайлизирани в закони функции. Идеята на конституционния законодател е Върховният административен съд да осъществява пряк контрол за законност като първа инстанция по отношение на тези актове на Министерския съвет и на министрите, които могат да бъдат определени като административни актове и са израз на политическите им концепции за управление. Това са актовете, издавани при упражняване на публична власт в изпълнение на конституционноустановените им правомощия по ръководството на държавното управление, които актове могат да засягат както публичния интерес, така също и права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации.“.

Считаме, че решенията на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 от ЗДС са несъмнено правни актове, с които Министерският съвет осъществява възложената от Конституцията и детайлизирана в закона функция по държавно управление, предвид следното:

Съгласно чл. 17, ал. 3 от Основния закон частната собственост е неприкосновена.

Съгласно чл. 17, ал. 5 от Конституцията принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон, при условие че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение. Такъв закон е Законът за държавната собственост, в който последователно е въведен този основен конституционен принцип.

Съгласно чл. 32 от ЗДС „Имоти и части от имоти - собственост на физически или юридически лица, могат да се отчуждават принудително за задоволяване на държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин, след предварително и равностойно обезщетение“.

Държавната нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, а единствено чрез принудително отчуждаване чрез приемане на решение на Министерския съвет, е израз на функцията по ръководството и осъществяване на държавното управление.

Горният извод би могъл да бъде извлечен и от общопризнати норми на международното право и чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). Конституционният съд се е произнасял по отношение на чл. 1 от Допълнителен протокол №1 към КЗПЧОС, като се посочва, че макар и с различна формулировка в сравнение с чл. 17, ал. 5 от Конституцията, защитата на собствеността по чл. 1 от Допълнителен протокол №1 към КЗПЧОС, чл. 17, пар. 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз и чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, по съществото си е сходна.

Правото на мирно ползване на собствеността е прокламирано като принцип в чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към КЗПЧОС, без да се третира като абсолютно. Лишаването от правото на собственост поначало е допустимо, когато е в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и общите принципи на международното право. Държавата може със закон да контролира упражняването на собствеността, ако това е в публичен интерес или е необходимо за осигуряване плащането на данъци, други постъпления или глоби.

В разпоредбата на чл. 34а, ал. 1 от ЗДС се предвижда възможността с решение на Министерския съвет да се отчуждават имоти и части от имоти - частна собственост, предназначени за изграждането на национални обекти. Съгласно легалната дефиниция, дадена в §1 от допълните разпоредби на ЗДС, "Национален обект" е обект, определен като такъв със закон, както и инфраструктурни обекти: изграждане и преустройство на транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения - пътища от републиканската пътна мрежа, железопътни линии и обекти на железопътната инфраструктура, пристанища, летища и съоръжения към тях; на други мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура - водоснабдяване, канализация, пречистване на питейни и отпадъчни води, третиране на отпадъци, електрификация, топлофикация, газификация и електронни съобщителни мрежи и физическата инфраструктура за разполагането им, индустриални зони, технологични паркове или индустриални паркове по Закона за индустриалните паркове с необходимата техническа инфраструктура за привличане на инвестиции, определени като национални обекти с решение на Министерския съвет.“.

От легалната дефиниция се извлича националната значимост и всеобща ползност на обекта, която води до надделяването на публичния интерес. В този смисъл решенията на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 от ЗДС са актове, с които Министерският съвет осъществява възложената му от Конституцията и детайлизирана в законите функция по държавно управление.

2. По отношение на съображенията за частична противоконституционност на оспорената разпоредба поради противоречие с принципа на правовата държава:

Принципът на правовата държава несъмнено детерминира и пряко засяга упражняването на публичната власт на всички държавни органи.

Именно принципът на правовата държава изисква законодателят да бъде последователен, предвидим и да не допуска създаването на противоречива правна уредба. Считаме, че разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от ЗДС в оспорената част създава именно противоречива правна уредба.

В свое правно мнение проф. д.ю.н. Васил Мръчков отбелязва, че предвиденият в чл. 120, ал. 1 от Основния закон съдебен контрол върху актовете и действията на административните органи е "конституционен принцип на правовата държава", като по отношение на този принцип разпоредбата на чл. 125 от Конституцията има собствен "конституционен принос" за "утвърждаването на административното правораздаване като нов и допълнителен щрих на правовата държава по чл. 4, ал. 1 и за равенството на гражданите пред закона по чл. 6, ал. 2 от Конституцията, към които съвременното българско общество и общественото мнение е особено чувствително".

В Решение № 2 от 2023 г. по конституционно дело № 1 от 2022 г., Конституционният съд е приел, че „След като Основният закон възлага на съдилищата изобщо контрола за законност по отношение на актовете и действията на администрацията, очевидно от конституционната уредба не може да се изведе аргумент за изключителна компетентност в която и да е област на правораздаването (и в частност на административното правораздаване) на съдилища, установени не в Конституцията, а в закон, чието приемане и съдържание е предоставено на преценката на законодателя. Единствената категория административни актове, по отношение на които Основният закон определя задължителна компетентност на определен правораздавателен орган при тяхното съдебно обжалване, са посочените в чл. 125, ал. 2 от Конституцията, като според даденото задължително тълкуване на разпоредбата с Тълкувателно решение № 8 от 23.04.2018 г. по к. д. № 13/2017 г. Върховният административен съд е задължен 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.“.

В обобщение на горното, упражнявайки правосъдната си функция, ВАС действа като касационна инстанция в административното правораздаване, но и като първа и касационна инстанция по отношение на актовете на Министерския съвет, на министрите, както и на други актове, посочени в закон. Компетентността на ВАС да се произнася за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите е конституционно установена и конституционният законодател е този, който с въвеждането на правосъдната функция на ВАС, е предопределил едновременното му функциониране като първа и като касационна инстанция.

Мястото на Министерския съвет и на министрите в йерархията на изпълнителната власт обуславя уредбата на конституционно ниво на правомощието на ВАС да проверява

и преценява законосъобразността на техните актове, което е и в съответствие с принципа на разделение на трите власти. Важността и значението на актовете, приемани от висшите органи на изпълнителната власт, значимостта на защитадения обществен интерес и необходимостта от гаранции за законосъобразността на актовете на тези органи на изпълнителната власт предопределят възприетия от конституционния законодател подход.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

По посочените съображения, подкрепяме аргументите в искането на Министерския съвет за установяване на частична противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от ЗДС в частта „пред административния съд по местонахождението на имота“ поради противоречие с чл. 125, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от КРБ и задължителното тълкуване на Конституционния съд по Решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13/2017 г.

**ИВАН ИВАНОВ
МИНИСТЪР**

Формат на електронен подпис: .p7s