



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 391 КД

Дата 30.06.2025 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министър на правосъдието

Unverified

X 10-00-1#1/30.06.2025г.

изх. рег. №

Signed by: Milena Aleksandrova Lilova

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 295 КД от 22.05.2023 г.

СТАНОВИЩЕ
НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 4/2025 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 22 май 2025 г. по конституционно дело № 4/2025 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на чл. 38, ал. 1 в частта „пред административния съд по местонахождение на имота“ от Закона за държавната собственост (ЗДС), като противоречащ на разпоредбите на чл. 125, ал. 2, чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България и задължителното тълкуване на Конституционния съд по Решение № 8/2018 г. по к.д. № 13/2017 г.

В искането на вносителя са изложени мотиви, че изменението с § 126, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 77 от 2018 г.) на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 ЗДС, като думите „тричленен състав на Върховния административен съд“ се заменят с „административния съд по местонахождения на имота“ е противоконституционно и противоречи на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, съгласно който Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на

актовете на Министерския съвет (МС) и на министрите, както и на други актове, посочени в закона.

Вносителят излага аргументи, че с атакуваната разпоредба противоречи и на принципа на правовата държавата установен в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Основния закон.

По същество на искането:

В качеството ми на конституирана по делото страна, изразявам следното становище по предмета на делото:

Относно установяване на противоконституционност на оспорената разпоредба, поради противоречие с разпоредбата на чл. 125, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С приемането на изменението с § 126, т. 1 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 77 от 2018 г.) на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 ЗДС решенията на МС за отчуждаване на имоти и части от имоти – частна държавна собственост за изграждане на национални обекти подлежат на обжалване пред административния съд по местонахождението на имота.¹ До приемането на тази промяна през 2018 г. подсъдността на тези актове подлежаша на съдебен контрол пред тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС).

На първо място, следва да се изследва предметът на разпоредбата на чл. 34а, ал. 1 ЗДС, която определя принудителното отчуждаване на имоти и части от имоти – частна собственост, предназначени за изграждането на национални обекти да се извършва с Решение на Министерския съвет.

Според легалната дефиниция в § 1 от допълнителните 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,*

¹ Закон за държавната собственост

Чл. 34а. 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 министъра на финансите.

(2) Извън случаите по ал. 1 отчуждаването се извършва със заповед на областния управител по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите.

(3) В случаите по ал. 1 и 2 министърът на регионалното развитие и благоустройството, съответно областният управител, публикува за сметка на инвеститора на обекта обявление в два централни и един местен ежедневник, с което оповестява за започнатата процедура по отчуждаване и изпраща копие от него до кметовете на общини, райони, кметства и до кметските наместници, на чиято територия се намират имотите или части от имотите - частна собственост, предмет на отчуждаване. Кметовете и кметските наместници поставят обявлението на определените места в сградата на общината, на района, на кметството или в населеното място, на чиято територия се намират имотите - частна собственост, предмет на отчуждаването. Обявлението се публикува и на интернет страницата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, на съответната областна администрация и на съответната община.

(4) Към предложението за отчуждаване по ал. 1 се прилагат:

1. копие на влязъл в сила или одобрен подробен устройствен план, който предвижда изграждане на национален обект и за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение;

2. характеристика, вид, местонахождение, размер на имотите, данни за собственостите и документи за собственост;

3. оценка на имотите, извършена от оценител на имоти, направена не по-рано от три месеца от датата на подаване на искането за отчуждаване;

4. финансова обосновка на предложението за отчуждаване.

(5) Когато при отчуждаването на имоти по ал. 1 се засягат имоти - общинска собственост, те се прехвърлят безвъзмездно в собственост на държавата по реда на Закона за общинската собственост.

(6) Разпоредбата на чл. 34, ал. 3 се прилага и при отчуждаване на недвижими имоти за изграждане на национален обект.

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.“

Министерският съвет разполага с правомощия за преценка при приемането на решения за обявяването на обектите с национално значение по § 1 от допълнителните разпоредби на ЗДС.

В този смисъл и на основание чл. 215, ал. 1 от Закона за устройство на територията и в съответствие с чл. 125, ал. 1 от Конституцията актовете на министъра на регионалното развитие и благоустройството за одобряване на подробни устройствени планове за националните обекти също подлежат на съдебен контрол пред ВАС.²

В допълнение към гореизложеното смятаме, че приложното поле на чл. 38, ал. 1 във връзка с чл. 34а ЗДС се включва в основополагащите задачи на изпълнителната власт. По този ред подлежат на отчуждаване само имоти, предназначени за изграждане на „национални обекти“ по смисъла на § 1 от допълнителните разпоредби на ЗДС. Общонационалното значение на тези обекти се определя или изрично от Народното събрание, или с нарочно решение на Министерския съвет. Макар отчуждаването винаги да служи за удовлетворяване на непостижими по друг начин публични нужди, то значението му невинаги е еднакво – така напр. съвсем различен е обхватът на облагодетелстваните и на засегнатите граждани при построяване на малка квартална улица и при построяване на магистрала, пресичаща повече области на страната, или такава, представляваща важен международен коридор. Щом най-висшият централен орган на изпълнителната власт или парламентът е определил даден обект за национален, то това очевидно е от ключово значение за постигане на дадения му политически мандат. И в правен, и в управленски аспект обаче поставянето на целите не е достатъчно, необходимо е постигане на съответните резултати.

Следователно действията по изграждане на обекти с национално значение, включително отчуждаването на имоти в техния обхват, е елемент от държавното ръководство, въпрос на вътрешната и външната политика на държавата, конституционно определена за Министерския съвет.

Също така определянето на обект за национален не е само декларативно, а води и до промяна на режима по реализацията му – стесняване на условията за обжалването му, предварителна изпълняемост и пр. Това още веднъж показва, че етапите от постигането му са част от конституционно значимите функции на Министерския съвет. Същевременно, доколкото в тези случаи правата на гражданите се засягат или застрашават в по-голяма степен спрямо обичайното при отчуждаване, конституционно наложително е проверката да се извършва от многочленни съдебни състави с повече професионален опит, каквито са тези във ВАС.

² Закон за устройството на територията

Чл. 215. (1) Индивидуалните административни актове по този закон, отказите за издаването им и административните актове, с които те са отменени или оставени в сила, могат да се обжалват пред съответния административен съд по местонахождението на недвижимия имот. 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.

Според чл. 106 от Конституцията Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество. На по-силно основание това би следвало да важи и за разпореждането с него.

Макар до отчуждаването им имотите да са частни, то с отреждането им за публична инфраструктура по силата на приетите подробни устройствени планове те вече се разглеждат от законодателя като потенциално държавно имущество. Израз на това е и предвидената в чл. 32 и сл. ЗДС възможност за обекти от национално значение процедурата по отчуждаване да започне още преди влизане в сила на подробния устройствен план.

С решението за отчуждаване на национален обект може да се стигне и до пряко засягане на държавно имущество, доколкото по силата на чл. 42а, ал. 1 ЗДС в тези случаи в обезщетение може да се отстъпи държавен имот.

Конституционната значимост на актовете на Министерския съвет в разглежданата хипотеза следва и от разпоредбата на чл. 17 от Конституцията, която установява неприкосновеност на частната собственост и нарочни предпоставки за принудителното ѝ изгубване. Високата ценност на правото на собственост в съвременното демократично, пазарно ориентирано общество е закрепена и в чл. 1 на Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека. При възникване на спор за такова право следва да бъдат спазени изискванията за справедлив процес.

Прилагането на посочените стандарти представлява предизвикателство за съвременната административна практика (вж. напр. *Решение на Европейския съд по правата на човека по жалби 4173/20 и 6186/20*), което налага контролът им да бъде осъществяван от върховна съдебна инстанция.

Наред с изложеното смятаме, че е важно да се разгледа волеизявлението на Министерския съвет за отчуждаване на имоти частна собственост за изграждане на обекти с национално значение по смисъла на чл. 34а, ал. 1 ЗДС, което по своята правна същност е индивидуален административен акт с конститутивно действие, въз основа на който държавата става собственик. В този смисъл, то обхваща кръга от актове по чл. 125, ал. 2 от Основния закон, по отношение на които Върховния административен акт осъществява съдебен контрол за законосъобразност.

В допълнение към горното бихме искали да обърнем внимание и на мотивите на Решение № 8/2018 г. по к.д. № 13/2017 г. на Конституционният съд (КС), който въз основа на граматическо и систематично тълкуване на глава шеста на Конституцията, „заключават, че разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията следва да се тълкува в смисъл, че тя задължава Върховния административен съд да се произнася като първа инстанция по спорове относно законността на актовете на Министерския съвет и на министрите“. След това КС посочва, че този „*обобщен извод подлежи на допълнителни уточнения*“ при съобразяване на „*други идеи и принципи на Конституцията*“. Обръща внимание, че някои актове на Министерския съвет и на министрите не подлежат на обжалване, а по други ВАС не е задължителна първа инстанция. Като примери за второто се посочват актовете във връзка с държавните служители, по Кодекса на труда, Закона за административните нарушения и наказания, случаите, в които тези органи действат като равнопоставена страна, както и случаите на делегиране на правомощия. От значение е „*характер[ът] на актовете*“, дали те са „*израз на политическите им концепции за управление*“ или на изрична конституционна уредба. В заключение КС постановява: „*Разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията 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.“

Релевантно за наличието или липса на конституционна съобразност на оспореното законово разрешение следователно е това, дали правомощията по отчуждаване на имоти за държавна нужда са израз на конституционно възложени ръководни властнически функции. Тъй като става дума за възможни изключения от изричния текст на Основния закон, към тях следва да се подхожда рестриктивно, по същия начин, по който следва да се подхожда и към изключенията от общата клауза на прякото административно обжалване по чл. 120 от Конституцията.

Министерството на правосъдието намира, че правомощия на Министерския съвет, чието естество беше подробно обсъдено по-горе, спадат в приложното поле на задължителната подсъдност на ВАС, а изключването ѝ със закон е противоконституционно.

Като израз на тяхната върхова позиция в административната пирамида чл. 105 – 108 от Конституцията описват правомощията на Министерския съвет и на министрите преди всичко чрез термина „ръководене“. Тези органи залагат основните жалони във вътрешната и външната политика (разбирана като приоритизиране и начин на изпълнение на задачите в обществото) и организират прилагането им; те определят принципите и целите на управлението и имат главната дума при осъществяването им.

Противоречието на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 ЗДС спрямо Конституцията на Република България се обосновава и при отчитане на съвкупното ѝ действие заедно с други разпоредби. Според чл. 164 от Административнопроцесуалния кодекс административният съд разглежда делото в състав от един съдия. Съгласно чл. 89 и 164 от Закона за съдебната власт административните съдилища имат ранг, аналогичен на окръжните, като за назначаване на съдия в тях е необходим осемгодишен стаж. Според чл. 38, ал. 8 ЗДС решението на административния съд по жалбата срещу решението на Министерския съвет не подлежи на обжалване.

В чл. 119, ал. 1 и 2 от Конституцията се изброяват два върховни и още три вида неспециализирани съдилища. Тъй като последното не би било необходимо, ако производствата са по принцип едноинстанционни, то се налага изводът, че конституционният законодател е изхождал от принципа за обжалваемост на съдебните решения, която в определени хипотези може да се разгърне и на три инстанции. Последното е гаранция за постигането на заложените в конституцията принципи по установяване на истината и гарантиране на правото на защита на гражданите (*за наказателните дела изискване за обжалваемост следва и от международни актове*). Изводът следва и от чл. 124 и 125 от Основния закон, изискващи върховните съдилища да осъществяват надзор за точно и еднакво прилагане на законите, което не може да бъде постигнато ефективно единствено чрез постановяване на тълкувателни актове и извънредна отмяна на влезли в сила актове. В съответствие с този принцип общото правило на Административнопроцесуалния кодекс е, че решенията на административните съдилища се обжалват касационно пред ВАС, а първоинстанционните решения на ВАС – пред по-големи състави на ВАС.

В противоречие с този принцип обаче чл. 38 ЗДС не само отнася разглеждането на споровете срещу актовете на най-висшия орган на изпълнителната власт пред най-нисшия съд в системата на специализираното административно правораздаване, но и

определя решението на едноличния съдия като окончателно. А то има сериозни последици – както относно преценката дали имотът спада в обхвата на подлежащите на отчуждаване съобразно подробния устройствен акт, така и относно равностойността на обезщетението. Този подход не изглежда напълно оправдан в контекста на принципа за справедливост, разбирана като равно третиране, застъпен в преамбюла и чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като осигурява много повече процедурни гаранции на правото на защита (инстанции) в области, в които не се стига до съществено засягане на основни конституционни блага. Изискванията за срочно постигане на особено важните държавни задачи могат да бъдат изпълнени и по други, по-пропорционални начини, напр. чрез въвеждане на предварителна изпълняемост на първоинстанционните актове. В тази връзка следва да се обърне внимание, че е спорно дали актът на Министерския съвет за определяне на обекта като такъв от национално значение (със следващите от това последици в режима) подлежи на пряк съдебен контрол³, а актът за приемане на подробния устройствен план за национални обекти не подлежи на касационно обжалване (чл. 215, ал. 7, т. 1 от Закона за устройство на територията). Оттук следва, че комбинираният ефект от концентрирането на целия спор в необжалваемото решение на едноличния, приравнен на окръжен съдия не съответства на конституционните принципи на съдоустройството, на принципа за гарантираност на субективните права, а оттам – и на принципа на правовата държава.

В своята трайна практика Конституционният съд многократно е имал възможността да се произнесе относно принципа на правовата държава, неговия смисъл и съдържание.

В Решение № 8/2012 г. по к. д. № 16/2011 г. съдът изтъква, че „Конституционният принцип за правовата държава по чл. 4, ал. 1 означава наличието на ред и правила при упражняването на властта. Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията (Решение № 5/2002 г. по к. д. № 5/2002 г.).“

В Решение № 4/2021 г. по к. д. № 1/2021 г. се сочи: „Конституционният съд многократно и последователно е имал възможност да подчертае, че принципът на правовата държава, прогласен в Преамбюла и в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, включва изискването за правна сигурност от формална страна (Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 7/2009 г. по к. д. № 11/2009 г., Решение № 7/2012 г. по к. д. № 2/2012 г., Решение № 4/2014 г. по к. д. № 12/2013 г.) за яснота на правните норми, включително вътрешна непротиворечивост на законодателството (Решение № 9/1994 г. по к. д. № 11/1994 г., Решение № 8/2012 г. по к. д. № 16/2011 г., Решение № 3/2012 г. по к. д. № 12/2011 г., Решение № 1/2014 г. по к. д. № 22/2013 г.). За да съответства на принципа на правовата държава, законодателството следва да не създава взаимоизключващи се правни положения, неразбираеми, неясни задължения, защото това сериозно би затруднило правоприлагането и законосъобразното протичане на обществените отношения (Решение № 9/1994 г. по к. д. № 11/1994 г., Решение № 5/2002 г. по к. д. № 5/2002 г., Решение № 4/2010 г. по к. д. № 1/2010 г., Решение № 8/2012 г. по к. д. № 16/2011 г. и др.). [...] Законността, правната сигурност, предвидимостта и стабилността на правния ред са устойчиви характеристики на правовата държава, в какъвто смисъл Конституционният съд неведнъж се е произнасял.“. В същото решение Конституционният съд приема, че „Принципът на правна сигурност въвежда формално юридическо изискване към законодателството да бъде вътрешно

³ Определение № 8551 от 23.06.2014 г. по адм. д. № 1597/2013 г., III отд. на ВАС.

непротиворечива, хармонична система от норми. Проявление на правовата държава в материален смисъл е изискването за материалната справедливост.“

Министерството на правосъдието споделя и останалите изложени в искането съображения относно нарушения на чл. 4, ал. 1 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията, включително в аспекта на изискването за приемане на законите на две гласувания съгласно чл. 88, ал. 1 от Основния закон.

С оглед на гореизложеното изразявам становище, че е основателно искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 в частта „пред административния съд по местонахождение на имота“ от Закона за държавната собственост (ЗДС), като противоречащ на разпоредбите на чл. 125, ал. 2, чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) и задължителното тълкуване на Конституционния съд по Решение № 8/2018 г. по к.д. № 13/2017 г.

С УВАЖЕНИЕ:

 Unverified

X

ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
Signed by: Georgi Valentinov Georgiev