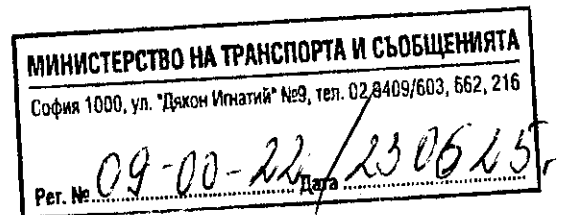




РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И
МИНИСТЪР НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



**СТАНОВИЩЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 4/2025 г.**

**от Гроздан Караджов – заместник министър-председател и министър на
транспорта и съобщенията**

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционният съд с Определение от 22 май 2025 г. по конституционно дело № 4/2025 г. е конституирал министъра на транспорта и съобщенията като заинтересована институция и в посочения в определението срок му е дал възможност да представи становище по 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., 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.

С посоченото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет за установяване на частична противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от ЗДС.

В искането на Министерския съвет е застъпена позицията, че изменението с § 126, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс ЗИД на АПК (обн., ДВ, бр. 77 от 2018 г.), с който е изменена разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от Закона за държавната собственост, като думите „тричленен състав на Върховния административен съд“ се заменят с „административния съд по местонахождението на имота“, като това изменение 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 и на министрите, както и на други актове, посочени в закона, и на принципа на правовата държава.

В изпълнение на определението и в указания ни в писмо изх. № 295/КД от 22 май 2025 г. срок изразяваме следното становище по направеното искане:

1. Относно противоречие на оспорената разпоредба с чл. 125, ал. 2, от Конституцията:

В мотивите на искането на Министерския съвет са изложени доводи, че разпоредбата е частично 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.

Министерският съвет изтъква, че съгласно нормата на 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. До изменението на ЗДС, което се оспорва като противоконституционно, съдебният контрол върху тези решения на Министерския съвет е упражняван от Върховния административен съд (ВАС). Дотогава тези дела са разглеждани на една инстанция от тричленен състав на ВАС. След измененията в ЗДС, извършени със ЗИД на АПК (обн, ДВ, бр. 77 от 2018 г.), подсъдността е променена и е прехвърлена на административния съд по местонахождението на имота, като тези дела се разглеждат в състав само от един съдия от съответния административния съд, а в същото време едноинстанционността на производството е запазена, тъй като съгласно чл. 38, ал. 8, изречение второ от ЗДС решението на съда е окончателно.

Споделяме искането на Министерския съвет, в подкрепа на което излагаме следните доводи:

Министерският съвет е овластен от чл. 105 от Конституцията да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите. Министерският съвет не може да делегира на други органи свои правомощия, които са му възложени пряко от Конституцията, освен ако не е овластен за това. Тази забрана се проявява особено отчетливо във взаимоотношенията му с другите висши държавни органи и в сферата на международните отношения. В състава на Министерския съвет влизат министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите. При съобразяване с чл. 19 от Закона за администрацията както Министерският съвет, така и министрите са централни органи на изпълнителната власт, като разликата е по отношение на характера им на колективни или еднолични органи и по въпроса дали са с обща или със специална компетентност. В този смисъл Министерският съвет е колективен орган между равни, каквито са министрите като еднолични органи със специална компетентност, поради което и издаваните от централните органи на изпълнителната власт административни актове са издадени от равни по ранг. Ето защо при оспорването на тяхната законност, те следва да бъдат разглеждани по един и същи процесуален ред от компетентния съд.

Министерският съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и на министъра на финансите отчуждава със свое решение имоти и части от имоти – частна собственост, предназначени за изграждане на национални обекти. Това негово правомощие е закрепено в чл. 34а от ЗДС. Националните обекти са определени в § 1 от Допълнителните разпоредби на ЗДС, като обекти, определени като

такива 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.

Върховният административен съд е част от съдилищата в Република България съобразно чл. 61, ал. 1 от Закона за съдебната власт. Член 132, ал. 2, т. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) определя, че на Върховния административен съд са подсъдни 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; в случаите, предвидени в закон. В случаите когато тези органи са делегирали правомощията си на съответните длъжностни лица, издадените от тях административни актове се оспорват пред съответния административен съд.

Върховният административен съд е компетентен да проверява актове на Министерския съвет и на министри, когато те имат административен характер. Родовата подсъдност на делото съгласно чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК е в зависимост от органа, който е издал оспорения акт. В чл. 118, т. 1 от Закона за съдебната власт е постановено, че Върховният административен съд при разрешаване на дела заседава в състав трима съдии, освен ако закон предвижда друго. От посочените разпоредби може да се заключи, че Върховният административен съд е учреден като самостоятелна правосъдна институция, която да упражнява съдебен контрол върху юридическите актове на администрацията, когато тя действа като изпълнителна власт. Това са едностранни актове, които засягат или застрашават правата и интересите на гражданите, каквито са и актовете по отчуждаване на частни имоти за изграждане на национални обекти. Целта на този контрол е да се поддържа правовия ред и законността в отношенията между администрацията и гражданите. Този контрол съответства и на закрепения в чл. 17, ал. 1 от Конституцията принцип, че държавата гарантира и защитава правото на собственост и на наследяване. Нормата на чл. 34а от ЗДС е законовото продължение на посочения конституционен принцип. Същевременно с това, тя не следва да се разглежда и да действа самостоятелно, а като част от единната правна уредба на отчуждаването на частни имоти, съответно на съдебното оспорване на административните актове, с които се извършва отчуждаването.

Процесът се развива между лице, което иска отмяна на акта, и администрацията, която е негов издател и го защитава, при участието понякога и на трети заинтересовани страни. Целта на това производство е съдебното унищожаване на порочен административен акт, ако се установи негов порок. При наличието на положителните и при липсата на отрицателните процесуални предпоставки, надлежно сезираният съд пристъпва към разглеждането на доводите и доказателствата, изтъкнати в жалбата, за да се произнесе по оспорването. Теорията определя съдебният процес за отмяна като конститутивен процес, при който жалбоподателят предявява потестативно право за отмяна на незаконосъобразния административен акт. От упражняването на това право, при успешно обжалване и с произнасянето на решението на съда, следва правната промяна на унищожението на административния акт. Главната правосъдна функция на

ВАС в производството е проверка на административните актове, но едновременно с това се следи и за точното изпълнение на законите от администрацията. Тъй като актовете за отчуждаване на имоти и части от имоти – частна собственост за изграждане на национални обекти, са решения на Министерския съвет и съобразно неговото положение на орган, който ръководи и осъществява вътрешната и външна политика, то проверката на тези актове е част от основната правосъдна функция на ВАС. Така както Министерския съвет не може по общо правило да делегира възложени му пряко от Конституцията правомощия на други органи, така и не следва главната правораздавателна функция на ВАС да бъде прехвърлена на административните съдилища по места.

При осъществяване на съдебния контрол от ВАС върху актовете на Министерския съвет и на министрите практически съвпадат родовата и местната подсъдност, което също способства за бързина и процесуална икономия. Ако се възприеме тезата, че чл. 125, ал. 2 от Конституцията се тълкува, че ВАС е родово компетентен като първа инстанция по споровете за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, то тогава родовата подсъдност (предметната), която разпределя делата между различните по степен съдилища, ще остане в рамките на ВАС. В същия смисъл е бил преди изменението и чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК, определяящ родовата подсъдност по спора в зависимост от издателя на административния акт.

Застъпваме мнението, че езиковото тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията подкрепя логическото. Записът „Върховният административен съд се произнася по спорове“ следва да се разбира, че той действа като инстанция по същество, т. е., както беше посочено по-горе, не просто извършва преценка на обжалвания акт, а и изследва правоотношенията зад него, за да ги разгледа по същество и да ги разреши. Щом това е така, смятаме за правилно разбирането, че ако по отношение на споровете за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите ВАС действа само като инстанция по същество по този начин се изпълнява замисъла, който е залегнал в чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Приеманите от Министерския съвет решения за отчуждаване на имоти и части от имоти – частна собственост за изграждане на национални обекти, са от неговата изключителна компетентност и като такива имат всички белези на властническите функции на Министерския съвет. Друга характеристика на тези решения е, че се отнасят до изграждането на национални обекти, чието легално определение в § 1 от Допълнителните разпоредби на ЗДС посочихме по-горе. Предвид тяхната важност за обществото и принадлежността им към различни стопански дейности и сфери на обществения живот, националните обекти попадат във всички области на държавното управление, поради което основателно законът е предвидил отчуждаването на имоти за нуждите на изграждането им да се извършва от Министерския съвет. В този смисъл няма съмнение, че актовете по чл. 34а от ЗДС са външен израз на функцията по държавно управление, която функция Конституцията е възложила на Министерския съвет. Смятаме, че решенията от разглеждания вид имат две основни характеристики: изразяват властническо правомощие и засягат права и законни интереси на физически и юридически лица.

Горното разбиране е в синхрон с Решение № 8 по конст. дело № 13/2017 г., където в мотивите е посочено, 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, определен 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“. Редом с останалите този мотив е дал основание на Конституционния съд да постанови, че „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“.

Както вече посочихме, решението за отчуждаване на частни имоти за изграждане на национални обекти е израз именно на властническите функции на Министерския съвет в качеството му на колективен орган, ръководещ и осъществяващ вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите, и контрола върху тяхната законосъобразност следва да бъде извършван от ВАС, като двата органа са съответни по степен в йерархията на изпълнителната и на съдебната власт. Това разбиране е част от същността на Решение № 8 по конст. дело № 13/2017 г.

Във връзка с изложеното следва да се изследва и да се отговори на въпроса доколко е оправдано промяната на подсъдността предвид необходимостта от съответствие по степен в йерархията на изпълнителната и на съдебната власт при оспорването на разглежданата категория решения на Министерския съвет. Видно от мотивите към проекта на Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (№ 654-01-53 от 07.04.2016 г., 43-то НС), идеята на вносителите е единствено постигане на една от основните цели на Стратегията за съдебна реформа – оптимизиране на съдийските щатове и свързаната с това възможност за еднакво натоварване на съдиите. Вносителите считат, че при административното правораздаване тази цел може да бъде постигната само и единствено чрез промяна в подсъдността, отнасяща се до разглеждането на отделните видове дела – подсъдност, предвидена, както в АПК, така и в специалните закони.

В мотивите се казва, че Върховният административен съд разглежда първоинстанционни и касационни дела, като във връзка с конституционното му задължение по чл. 125, ал. 1 от Конституцията за осъществяване на върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване извършва и тълкувателна дейност.

Това възприемане на правната норма е неправилно, което е видно и от тълкуването на конституционната разпоредба на чл. 125, ал. 1, въведено от Конституционният съд с Решение № 13 от 22.07.1993 г. по к. д. № 13/1993 г. и Решение № 8 от 23.04.2018 г. на КС по к. д. № 13/2017 г. Съгласно тези решения, 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.

В цитираната съдебна практика Конституционният съд последователно е приел, че ВАС е компетентен да упражнява съдебен контрол за законосъобразност върху актовете на Министерския съвет и министрите. По този начин тълкуването на съда е в съответствие с чл. 125, ал. 2 от Конституцията, имащ за цел да осигури висшестоящ, специализиран и еднообразен съдебен надзор върху актове на висшата изпълнителна власт.

Законодателната промяна в чл. 38, ал. 1 от ЗДС през 2018 г. дерогира този модел, като прехвърля компетентността към административните съдилища по местонахождение на недвижимия имот, с което се разпокъсва съдебният контрол върху актовете на Министерския съвет и се създават предпоставки за нееднаква съдебна практика, особено предвид едноинстанционния характер на това производство.

Това законодателно решение противоречи на правилата на родовата подсъдност, която използва като критерий предмета (рода на делото), като едни и същи по своя род дела се разглеждат от различни административни съдилища по местонахождение на имота. Действително тези съдилища са от една и съща степен, но те разглеждат актове на Министерския съвет и по този начин смятаме, че родовата подсъдност съвпада с местната като втората става водеща при решаването на дела с един и същи предмет.

Доколкото подсъдността представлява властта на съда да правораздава по делото, тъй като то е административно дело в случая, местонахождението на отчуждавания имот взема превес над правилата за разпределяне на делата по подсъдност. Поради това по наше мнение уредената в чл. 38, ал. 1 от ЗДС подсъдност, е в противоречие с чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Тези съждения са още по-валидни при съобразяване на едноинстанционното разглеждане на делата за отчуждаване.

Изменението на родовата подсъдност би могло да се извърши само по съображение за добро правосъдие, а както посочихме по-горе мотивите на законодателя са различни. Оспорваното изменение на чл. 38, ал. 1 от ЗДС води на практика до разпределение на правосъдната функция на ВАС между еднакви по степен, но различни местни съдилища.

По силата на препращащата норма на чл. 144 от АПК в производството пред административния съд намират приложение основните начала на гражданското съдопроизводство и по-конкретно закрепените в чл. 5 – законност и чл. 12 от ГПК – вътрешно убеждение. Двата принципа са приложими при разглеждането на делата относно законосъобразността на отчужденията, извършени от Министерския съвет и определеното с тях обезщетение. Разглеждането на едни и същи по вид и издател актове от различни местни съдилища не само, че нарушава съответствието между степента на йерархия на издателя на акта и контролиращия го съд, но и застрашава приложението на споменатите начала.

Промяната в родовата подсъдност, както и едноинстанционният характер на производството пред административните съдилища, освен противоречие с конкретен конституционен текст, обосновават противоречие и с принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

2. Относно противоречие на оспорената разпоредба с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

Принципът на правовата държава е основополагащ в модерната теория и практика за същността и функциите на държавата и една от основните характеристики

на държавите, които по своето материално съдържание и по своя дух в голяма степен гарантират изпълнението на принципа на Монтескьо. Разделението на властите и възможността за съдебен контрол над техните действия и актове, макар и необходими, не са достатъчно условие за създаването на такава организация, която може да признава и гарантира спазването на конституционните права и принципи. Инструмент на правовата държава е правната сигурност.

Като споделяме напълно доводите, изложени от вносителя в искането по този пункт, изтъкваме, 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 следва да са ясни, точни и непротиворечиви, както вътрешно, така и помежду си и с Конституцията.

Принципът на правовата държава е универсален конституционен принцип. На него се основава цялата правна система на Република България и нарушаването на върховенството на Конституцията означава нарушаване на този основополагащ конституционен принцип (Решение № 3/2020 г. по к. д. № 5/2019 г.).

Конституционният съд в своята практика е имал възможност да изследва и разкрие голям брой аспекти от многопластовия конституционен принцип на правовата държава, като през периода от 1993 г. до 2018 г. е разгледал този принцип в повече от 160 свои решения. Съгласно трайната практика на Конституционния съд *„законосъобразността на държавното управление е конституционно изискване, което го прави предвидимо, а това е предпоставка за правната сигурност.“* Също така *„правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения“*. В този смисъл са Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005 г., Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008 г., Решение № 3 от 2017 г. по к. д. № 11/2016 г. и др.

В съответствие с установеното в практиката на Конституционния съд за съдържанието на принципа на правовата държава е разбирането, че моментни интереси не могат да надхвърлят законодателните цели. В случая предложението за изменение на чл. 38, ал. 1 от ЗДС, направено между първо и второ гласуване на законопроекта в НС през 2018 г., е илюстрация на обратни действия. В Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16/2011 г. Конституционният съд твърди, че *„в Конституцията и законите трябва да е изразена държавната воля, в тях трябва да са заложенни справедливи, социално оправдани и общоприети принципи на правото“*, какъвто е разглежданият принцип.

Законодателната целесъобразност изисква съответствие с принципите на стабилност и предвидимост. Законодателят следва да спазва изискванията на правовата държава, като внимателно и обстойно мотивира промените в подсъдността.

Измененият правен режим възпрепятства процесуалната икономия, защото при актове, подсъдни на няколко административни съдилища, няма възможност за обединяване на делата. Такова обединяване, по аналогия с чл. 213 от ГПК, е възможно само при дела пред един и същи административен съд. Разглеждането на делата от различни по места административни съдилища е предпоставка за противоречива съдебната практика и липса на еднаква защита на правата на всички засегнати страни. Предвид, че националните инфраструктурни обекти са големи и могат да бъдат разположени на територията на съседни общини, когато две или повече жалби са подадени в различни административни съдилища, те се регистрират отделно и се разглеждат самостоятелно. Това е вероятност за постановяване на различни по тълкуването и прилагането на закона съдебни решения. Последиците от изборния от законодателя подход са във вреда на доброто правосъдие, което държавата дължи на

гражданите и юридическите лица, и което също е външен израз и характеристика на правовата държава.

Неслучайно в Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г. Конституционният съд отбелязва, че „*принципът на правовата държава изисква конституционните принципи да бъдат развивани и детайлирани чрез ясна и вътрешно свързана правна уредба и законодателят е длъжен да го прилага.*“

В синхрон с горното е Решение № 1 от 2012 г. по к. д. № 10/2011 г., в което е постановено, че „*съдебният контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, който установява чл. 120, ал. 1 от Конституцията, е присъща на правовата държава характеристика, от една страна, и конкретен израз на принципа за разделението на властите и подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона, от друга.*“

В заключение, предвид изложеното подкрепяме мотивите и изводите в искането на Министерския съвет, че разпоредбата на чл. 38, ал. 1 ЗДС в частта „*пред административния съд по местонахождението на имота*“ противоречи на Конституцията и на принципа на правовата държава, и следва да бъде обявена за противоконституционна.

С уважение,

Гроздан Караджов

Заместник министър-председател
министър на транспорта и съобщенията

