

ПРАВНО МНЕНИЕ

от Емилия Друмева

по к.д. № 4 от 2025 г.

Уважаеми конституционни съдии,

Поканена съм да представя правно мнение по предмета на к.д. № 4/2025 г. Образувано е по искане на Министерския съвет за установяване частична противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал.1 от Закона за държавната собственост (ЗДС) на основание чл. 149, ал.1, т.2 от Конституцията. Оспорената редакция гласи „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.“ Оспорва се само частта *„пред административния съд по местонахождението на имота,“*. А споменатият чл. 34а, ал.1 гласи: „Отчуждаването на имоти и части от имоти – частна собственост, предназначени за изграждане на частни обекти, се извършва с решение на Министерския съвет по предложение ...“.

Разпоредбата на чл. 38, ал.1 ЗДС е станала част от ЗДС чрез изменение в друг закон – ЗИД на АПК, ДВ, бр. 77/2028 г., където със заключителна разпоредба думите „тричленен състав на Върховния административен съд“ са заменени с „пред административния съд по местонахождението на имота“. По този начин законодателят е променил родовата подсъдност на делата с предмет обжалване решенията на Министерския съвет за отчуждаване на имоти и части от имоти – частна собственост, предназначени за изграждане на национални обекти и тази промяна се оспорва сега като противоконституционна.

Въпросната разпоредба на чл. 38, ал.1 ЗДС в оспорената редакция е част от пространната ревизия на Административнопроцесуалния кодекс (АПК), предприета през 2017 г. с внасянето в 44-то Народно събрание на подробен ЗИД АПК; една от целите на предприетото тогава изменение е разтоварване на ВАС от първоинстанционни дела чрез „сваляне“ на родовата им подсъдност към административните съдилища.

Постарах се да припомня поредността на релевантните действия и събития:

- 01.06.2017 г. народни представители внасят в Народното събрание (НС) подробния ЗИД АПК;

- 11.12.2017 г. Пленумът на ВАС сезира Конституционния съд (КС) с искане за задължително тълкуване на чл. 125, ал.2 КРБ с въпроса дали конституционната разпоредба задължава ВАС да се произнася като първа инстанция по всички спорове за законност на актове на МС и на министри. С Решение № 8/2018, обн. ДВ, бр.37/2018 на 04.05.2018 г. КС дава тълкуване: „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". Диспозитивът смислово е инкорпориран в чл. 132, ал.2, т. 2 АПК ;
- 25.07.2018 г. ЗИД АПК е приет на второ четене, като в чл. 132, ал.2, т. 2 е добавено „в случаите, предвидени в закон, както и когато тези органи са делегирали правомощията си на съответните длъжностни лица, издадените от тях административни актове се оспорват пред съответния административен съд“; това се явява основаниято за „сваляне“ на родовата подсъдност на актове на МС и на министри към административните съдилища, извън упражняването на конституционно възложени функции по ръководство и осъществяване на държавното управление;
- 31.07.2018 г. президентът налага вето върху част от разпоредбите на ЗИД АПК, вкл. посочения чл. 132, ал.2, т.2, относим към оспорения в настоящето к.д. чл. 38, ал.1 ЗДС. Следва откъс от мотивите на Указ 201 от 31.07.2018: „ Направеното с § 28 допълнение в чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК създава проблеми с родовата подсъдност. От една страна, не са идентифицирани ясно актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, които Върховният административен съд (ВАС) разглежда като първа инстанция. С Решение № 8 от 2018 г. на Конституционния съд се изяснява смисълът на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, но това не замества необходимата законова уредба. От друга страна, изразът „в случаите, предвидени в закон“ създава впечатление за втора хипотеза на изключение от правилото, че актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите се разглеждат като първа инстанция от ВАС. Това излиза извън тълкуването на Конституционния съд. Приетата уредба за родовата подсъдност създава правна несигурност и може да доведе до множество спорове за подсъдност.“
- 13.09.2018 г. Народното събрание преодолява вето и ЗИД АПК е повторно приет.

Оказва се, че в 44-то НС народните представители, въпреки, че се предполага да са познавали тълкувателното Решение № 8/2018 на КС, поискано заради промяната в родовата подсъдност по АПК, и въпреки

извършеното от тях допълнение в чл. 132, ал.2, т.2 АПК, са гласували, че в хипотезата на чл. 38, ал.1 от ЗДС актовете на Министерският съвет по отчуждаване на имоти – частна собственост, за изграждане на национални обекти, се обжалват пред административния съд по местонахождението на имота; създава се впечатление за имплицитно прието, че в такива случаи Министерският съвет не упражнява конституционно възложена функция по ръководство и осъществяване на държавното управление (!) Възражението на вносителя в настоящето к.д., че предложението, направено между първо и второ четене на законопроекта няма мотиви, не е основателно, тъй като Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС, тогава и сега чл. 79, ал.7, т.2) предвижда хипотеза - в доклада на водещата комисия за второ четене да се включват и предложения на членове на комисията, направени по време на заседанията, които не се мотивират писмено.

Възниква въпросът, защо Министерският съвет не внася в Народното събрание по законодателен ред проект за изменение на действащия чл. 38, ал.1 АПК, което би било редовната пътека, а сезира КС да постанови противоконституционност на разпоредбата, че конкретна категория актове на Министерския съвет се обжалват не пред ВАС, а пред административен съд... Като се има предвид, че въпросната промяна в родовата подсъдност по чл. 38, ал.1 ЗДС е конкретна проява на правилото, въведено с голямата ревизия на АПК (ДВ, бр. 77/2018), това правило е относимо към редицата изменения, направени с въпросния ЗИД АПК в други закони, въвели административен съд като първа (и окончателна инстанция) за актове на министри; а едва ли има съмнение, че в повечето случаи министри осъществяват конституционно възложени функции по държавното управление по смисъла на Решение № 8/2018 на КС, и твърдяната противоконституционност в настоящето к.д. принципно ги засяга.

Конституционният съд е сезиран да прилага собственото си тълкуване (Решение № 8/2018), сега в конкретна законова рамка.

Емилия Друмева

09.06.2025