

д о

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ПРАВНО МНЕНИЕ

от доц. д-р **Иван Цветанов** - редовен доцент в
Юридическия факултет на УНСС, преподавател по
гражданско, семейно и конкурентно право

по конституционно дело № 18/2025 г.
с докладчик съдия д-р Орлин Колев

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА - КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,
УВАЖАЕМИ СЪДИЯ КОЛЕВ,**

На основание чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд и във връзка с определение от 23.01.2026 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 18/2025 г., докладвано от съдия д-р Орлин Колев, с което съм поканен да дам писмено правно мнение, предоставям на Вашето внимание своето правно мнение по предмета на цитираното конституционно дело.

Конституционно дело № 18/2025 г. е образувано на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (КРБ) по искане с вх. № 640-КД от 21.11.2025 г. на петдесет и един народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за административното регулиране на икономическите дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход (ЗАРИДСНПП), които са приети от 51-вото Народно

събрание на 07.11.2025 г. и са обнародвани в брой 97 от 14.11.2025 г. на „Държавен вестник“:

- чл. 4, ал. 3 в частта *„с изключение на тези по глава четвърта „а“;*
- чл. 27а, ал. 3 в частта *„както и в лице, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход“;*
- чл. 27в, ал. 1, т. 1 в частта *„или на лицето, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход“ *
- чл. 27в, ал. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 и 10.

Вносителите на искането обосновават противоконституционност на оспорените законови разпоредби с аргументи, отнасящи се както до тяхното съдържание, така и до процедурата по приемането им. Според тях оспорените разпоредби противоречат на конституционно установените принципи на **правовата държава (чл. 4 КРБ), разделението на властите (чл. 8 КРБ), неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3 КРБ), свободна стопанска инициатива (чл. 19, ал. 1 и 3 КРБ)**. Твърди се, че в хода на законодателния процес по приемане на оспорените разпоредби са допуснати седем групи нарушения, които *„ограничават в значителна степен и даже препятстват...конституционно гарантирани права на народните представители по чл.84 и чл.86 от Конституцията - да участват пълноценно в работата на парламента и да проявяват законодателна инициатива“*.

I. Относно твърденията за противоконституционност на чл. 4, ал. 3 в частта *„с изключение на тези по глава четвърта „а“*, чл. 27а, ал. 3 в частта *„както и в лице, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход“* и чл. 27в, ал. 1, т. 1 в частта *„или на лицето, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход“* като противоречащи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 КРБ

1. Относно правовата държава

¹ Всички курсиви в писменото правно мнение са мои - Ив. Цветанов.

В чл. 4, ал. 1 КРБ конституционният законодател е определил българската държава като правова. Коя държава е правова е изяснено в Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г. в което Конституционния съд подчертава че *„в европейското правно пространство широко се споделя разбирането за правовата държава, което включва както принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за материалната справедливост (материалния елемент). Тези основни характеристики на правовата държава се проявяват като водещи максими в различните клонове на действащото право. Съвкупността от формалните и материалните елементи дава многопластовото съдържание на конституционния принцип и откроява неговата специфика. "Правова държава" означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност."*

В своята практика Конституционният съд неведнъж е подчертавал, че в основата на правовата държава стоят конституционализмът и законността. Това означава, че в Конституцията и законите трябва да е изразена държавната воля, в тях трябва да са заложени справедливи, социално оправдани и общоприети принципи на правото. Правилото на чл. 4, ал. 1 КРБ е основно начало на конституционния ред, основата на правното регулиране на всички обществени отношения, а понятието за правовата държава включва несъмнено изискването за ясно, точно определяне на органите и техните функции и взаимоотношения (Решение № 8 от 4.07.2012 г. по к. д. № 16/2011 г. Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12/2010 г., Решение № 17 от 1997 г. по к.д. № 10/1997 г.). 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 № 1 от 28.01.2014 г. по к. д. № 22/2013 г., Решение № 8 от 4.07.2012 г. по к.д. № 16/2011 г., Решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5/2002 г.).

Както основателно се посочва в Решение № 3 от 28.04.2020 г. по к. д. № 5/2019 г. понятието за правова държава няма общоприето, абсолютно очертано съдържание. Разбиранията за правовата държава имат обаче общо ядро, чиито съществени елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване на господството на правото, инкорпориращо най-висшите цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на

държавната власт, както и съдебен контрол. Поради това, че принципът на правовата държава е универсален конституционен принцип, на който се основава цялата правна система на Република България, той е уреден в Глава първа (Основни положения) от КРБ, където е уреден и принципа за върховенство на Конституцията като ядро на принципа на правовата държава и на конституционната демокрация (Решение № 3 от 28.04.2020 г. по к. д. № 5/2019 г.).

Трайно установена в практиката на Конституционния съд е позицията, че принципът за правовата държава детерминира и пряко засяга упражняването на публичната власт от всички държавни органи, включително и от законодателя при осъществяването на неговата дейност (Решение № 8 от 21.07.2022 г. по к. д. № 4/2022 г., Решение № 10 от 2009 г. по к.д. № 12/2009 г., Определение № 8 от 2024 г. по к.д. № 17/2024 г.). Конституционният съд е имал възможност нееднократно да се произнесе, че Конституцията, като предоставя на Народното събрание законодателната власт, му признава правото да преценява целесъобразността от приемането, изменението, допълнението или отмяната на един или друг закон или негова разпоредба (Решение № 8 от 21.07.2022 г. по к. д. № 4/2022 г.) Това означава, че единствено Народното събрание има власт **да решава дали и как да регулира обществените отношения, които се поддават на трайна уредба** (Решение № 10 от 2009 г. по к.д. № 12/2009 г.) и **може да прави промени в тази уредба, за да я приведе в съответствие с променящите се икономически и социални условия в страната, включително и с цел стабилизиране на регулиран сектор** (Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г.). В цитираното Решение № 10 от 2009 г. по к.д. № 12/2009 г., а и в други свои решения (Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4/2000, Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011) Конституционният съд се придържа към тезата, че единствените възможни ограничения по отношение на това правомощие са само тези, които се съдържат в самата Конституция, закрепени като права на гражданите или нейни основни принципи.

Както вече се посочи по-горе, конституционният принцип на правовата държава е базиран на съчетаването на два елемента:

- 1) формален - включващ правната сигурност и
- 2) материален - обхващащ материалната справедливост (в този смисъл и Решение № 3 от 28.04.2020 г. по к. д. № 5/2019 г.).

Правовата държава "във формален смисъл" е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено и функционират механизми и институции, които гарантират спазването на правните предписания. В тази рамка класически компонент на правовата държава е принципът на законността: **всички носители на държавна власт в държавата трябва да се подчиняват на действащото право**. Спазването му гарантира недопускането на произвол в държавата. Правовата държава означава еднакво подчиняване на всички правни субекти на правото. Съобразно това по отношение на законодателя несъмнено важи задължението да приема правна уредба, която е ясна, точна и непротиворечива, за да бъде годна да регулира обществените отношения (Решение № 8 от 21.07.2022 г. по к. д. № 4/2022 г.).

Правната сигурност и свързаната с нея закрила на легитимните правни очаквания, се проявява като съществен елемент на върховенството на правото както на национално, така и на ниво Европейски съюз. Тя обаче **не означава абсолютна неизменност на веднъж приети и влезли в сила по установения за това ред правни норми**. В константната си практика Конституционният съд поддържа позицията, че **принципът на правна сигурност не може да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения**. Всеки законодател разполага с определена дискреционна власт, включително и по отношение мерките за осъществяване на публичните политики в определени сектори от икономиката (в този смисъл Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г.). Икономиката, основана на свободната стопанска инициатива, не изключва държавната интервенция, но тя се свежда до създаване на регулаторната рамка и контрола за нейното спазване, гарантираща еднакво подходящи условия за работа на стопанските субекти, като се отчита крайното удовлетворяване на обществените потребности. Както основателно се посочва в цитираното Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г. (и цитираната в него практика на Конституционния съд) **въвеждането, както и изменението на специален режим за определена група икономически субекти, не е противоконституционно, ако законодателят по този начин гарантира всички субекти в съответната група да бъдат третирани еднакво**.

Не следва да се пропуска и принципното положение, възприето в Решение № 8 от 27.06.2017 г. по к.д. № 1/2017 г., според което е **„право на законодателя по**

целесъобразност да изменя правната рамка с оглед настъпили съществени изменения в обществените отношения, като преходът следва да е плавен и да не засяга придобити права и интереси. Неминуемо, когато се приема нов или се изменя и допълва действащ закон, е възможно за в бъдеще да се променят обхватът и условията за упражняване на законово регламентирани права и свободи. Възможно е също така те да отпаднат и вместо тях или заедно с тях да се уредят нови права и задължения. Законодателят не може да бъде ограничен завинаги да не променя законоустановени права и свободи, защото така не би могъл да адаптира правото към изменящите се обществени отношения....Право на парламента е, когато действа в рамките на конституционно определената му компетентност, чрез законодателните промени да изрази определена политическа и икономическа целесъобразност, мотивирана от променените социално-икономически условия на обществото" (в този смисъл са и Решение № 9 от 1.06.2010 г. по к. д. № 4/2010 г.; Решение № 11 от 30.04.1998 г. по к. д. № 10/1998 г.; Решение № 9 от 16.06.1999 г. по к. д. № 8/1999 г.; Решение № 3 от 10.04.2003 г. по к. д. № 22/2002 г.; Решение № 3 от 23.02.2010 г. по к. д. № 18/2009 г.; Решение № 6 от 27.04.2010 г. по к. д. № 16/2009 г.; Решение № 15 от 19.12.2013 г. по к. д. № 19/2013 г.).

"Легитимни правни очаквания" или "конституционнооправдани правни очаквания" в практиката на Конституционния съд са понятия, анализирани най-често във връзка с правната сигурност като компонент на принципа на правовата държава във формален смисъл. Те отразяват очакванията на правните субекти за стабилност и неизменност на законодателната уредба, ограниченията в ретроактивността на правните норми и правно гарантираната им възможност да реализират в пълнота своите субективни права, необезпокоявани от чужда намеса (най-вече на държавата). Според константната практика на Съда нито надеждата, че ще се съхрани благоприятен правен режим, нито надеждата за ненастъпване на неблагоприятен такъв представляват оправдани правни очаквания (Решение № 5 от 2017 г. по к.д. № 12/2016 г.), тъй като принципът на правна сигурност не може да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения (Решение № 8 от 21.07.2022 г. по к. д. № 4/2022 г. и цитираното там Решение № 5 от 2018 г. по к.д. № 11/2017).

2. Относно съдебният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи

Според трайната практика на Конституционния съд съдебният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи, предвиден в чл. 120, ал. 1 КРБ, е съществен белег на правовата държава и проявление на класическата максима, според която правосъдието е основа на държавата (*Iustitia fundamentum regnorum est*). Този контрол е гаранция, че разпоредбата на чл. 4, ал. 1 КРБ, според която Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната, не е просто декларация, а реално приложим в действителността правен принцип, отразяващ разбирането, че в правовата държава всички - и управляващи, и управлявани, са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона (Решение № 2 от 14.02.2023 г. по к. д. № 1/2022 г., Решение № 12 от 13.06.2016 г. по к. д. № 13/2015 г.). Многократно в практиката си Конституционният съд е подчертавал, че съдебният контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, предвиден в чл. 120, ал. 1 от Конституцията, е присъща на правовата държава характеристика, чрез която се проявява нейната правозащитна функция и се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление (Тълкувателно решение № 13 от 22.07.1993 г. по к. д. № 13/1993 г., Тълкувателно решение № 21 от 26.10.1995 г. по к. д. № 18/1995 г., Решение № 5 от 18.04.2003 г. по к. д. № 5/2003 г., Решение № 1 от 1.03.2012 г. по к. д. № 10/2011 г., Решение № 4 от 9.04.2019 г. по к. д. № 15/2018 г., цитирани в Решение № 2 от 14.02.2023 г. по к. д. № 1/2022 г.). Както е разяснено в Тълкувателно решение № 21 от 26.10.1995 г. по к. д. № 18/1995 г., чрез съдебния контрол се конкретизира "основният принцип на съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица", като едновременно с това този контрол "ограничава и възможната злоупотреба с власт от страна на държавните органи".

Именно предвид основополагащото за правовата държава значение на съдебния контрол за законност на актовете и действията на администрацията в практиката си Конституционният съд **тълкува стеснително** възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията (Решение № 7 от 19.06.1995 г. по к. д. № 9/1995 г., Решение № 8 от 12.05.1999 г. по к. д. № 4/1999 г., Решение № 3 от 25.09.2002 г. по к. д. № 11/2002 г.). Изключенията от

правилото според съда могат да се оправдаят единствено със **"сериозни и основателни причини"** (Решение № 18 от 14.11.1997 г. по к. д. № 12/1997 г.) и да се отнасят само за **"изрично посочени"**, а не за **"всички административни актове на широк кръг административни органи"** (Решение № 8 от 12.05.1999 г. по к. д. № 4/1999 г.), като това изключване **не може да засяга основни конституционни права** (Решение № 7 от 19.06.1995 г. по к. д. № 9/1995 г., Решение № 8 от 12.05.1999 г. по к. д. № 4/1999 г., Решение № 5 от 9.05.2006 г. по к. д. № 1/2006 г.).

Като такива сериозни и основателни причини в практиката си Конституционният съд е посочил **защитата на особено важни интереси на гражданите и обществото**, но без да се накърняват основните права на личността и принципите на правовата държава (Решение № 5 от 9.05.2006 г. по к.д. № 1/2006 г.), **„необходимостта да бъдат опазени основите на конституционния ред, включващи народния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление, засягането на други особено важни интереси на обществото, каквито са осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика"** (Тълкувателно решение № 14 от 4.11.2014 г. по к.д. № 12/2014, Решение № 12 от 27.11.2025 г. по к.д. № 7/2025 г.). Тук няма как да не отбележа и възприетото в Решение № 5 от 18.11.1997 г. по к. д. № 25/96 г. от Конституционният съд принципно положение, че **„законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административните актове само тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите, или когато друга, по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена (такава е например сферата на националната сигурност) "**

Разбира се възможността дадено основно право да бъде ограничено в името на друга конституционна ценност поставя въпроса за конституционните предели на намеса в защитеното от нея съдържание (Решение № 8 от 5.12.2023 г. по к. д. № 21/2022 г.). С цел да бъдат определени границите на допустима намеса на държавата по отношение на основните права в практиката си Конституционният съд прилага **принципа на пропорционалност** като елемент на принципа на правовата държава, установен с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г., Решение № 2 от 2015 г. по к.

д. № 8/2014 г., Решение № 7 от 2019 г. по к. д. № 7/2019 г., Решение № 11 от 2021 г. по к. д. № 7/2021 г.). Съгласно този принцип **ограничението на конституционно защитеното право трябва да е съразмерно на преследваната легитимна цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане.** Конституционният съд е последователен в разбирането си, че всяко ограничение на основно право **трябва да е наложително за защитата на определена категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за постигане на конституционно оправдана цел** (Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12 от 2014 г.; Решение № 7 от 2016 г. по к. д. № 8/2015 г.; Решение № 5 от 2019 г. по к. д. № 12/2018 г.).

3. Относно твърдяната противоконституционност на чл. 4, ал. 3 в частта „с изключение на тези по глава четвърта „а“

С направеното изменение на чл. 4, ал. 3 от Закона за изменение и допълнение на ЗАРИДСНПП в частта му „с изключение на тези по глава четвърта „а“ не е нарушен баланса на правомощията на държавните органи и не е създадена привилегирована позиция на органите на изпълнителната власт, както се твърди в искането на групата народни представители от 51-вото Народно събрание. В съответствие с изразената по-горе практика на Конституционния съд, Народното събрание се е възползвало от предоставената му от Конституцията възможност да преценява целесъобразността от приемането на изменение в ЗАРИДСНПП и е извършило такива промени в правната уредба на регулираните с този закон обществени отношения, които според него съответстват най-добре на динамично и ежедневно променящите се международни условия, свързани с налагането на санкции на определени стопански субекти, както и на потенциално възможните икономически последици от това за стопанския и социалния живот в Република България. Това правомощие на законодателната власт не е ограничено от която и да е разпоредба на Конституцията, свързана с конкретни права на гражданите или с нейни основни принципи. В този смисъл изменението на разпоредбата на чл. 4, ал. 3 ЗАРИДСНПП не противоречи на принципа на правовата държава.

Относно твърдяното в искането на групата народни представители от 51-вото Народно събрание създаване на привилегирована позиция на органите на изпълнителната

власт чрез предвидена забрана за административно и съдебно оспорване следва да се има предвид, че, както се посочи по-горе, когато се приема нов или се изменя и допълва действащ закон, е възможно за в бъдеще да се променят обхватът и условията за упражняване на законово регламентирани права и свободи. Възможно е също така те да отпаднат и вместо тях или заедно с тях да се уредят нови права и задължения. Законодателят не може да бъде ограничен завинаги да не променя законоустановени права и свободи, защото така не би могъл да адаптира правото към изменящите се обществени отношения. В цитираната по-горе относима практика на Конституционния съд ясно се посочва, че е право на парламента, когато действа в рамките на конституционно определената му компетентност да извършва законодателни промени, да изразява определена политическа и икономическа целесъобразност, мотивирана от променените социално-икономически условия на обществото. Още повече следва да се отчете и обстоятелството, че с изменението на чл. 4, ал. 3 ЗАРИДСНПП се запазва принципната обжалваемост на индивидуалните административни актове на министъра на икономиката и индустрията по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК), като от тази обжалваемост се изключват само тези по Глава четвърта „а“ от закона. Така предлаганото ограничаване на обжалваемостта на визираните актове на министъра на икономиката и индустрията не може да се приеме за противоконституционно като несъответстващо на принципа на правовата държава поради няколко основни съображения.

На първо място, чрез въвеждане на тази необжалваемост не се създава каквато и да е приливения по отношение на министъра на икономиката и индустрията, в качеството му на орган на изпълнителната власт, в сравнение с органите на законодателната и съдебната власти. Направеното изменение на разпоредбата не води и до неоправдана намеса в правомощията на този орган на изпълнителната власт, нито нарушава по някакъв начин неговата оперативна самостоятелност във връзка с издаването на индивидуални административни актове, относими към ЗАРИДСНПП и в частност към тези по Глава четвърта „а“ от него.

На второ място, съобразно цитираната по-горе относима практика на Конституционния съд следва да се има предвид, че съдебният контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, предвиден в чл. 120, ал. 1 КРБ, действително представлява присъща на правовата държава характеристика, чрез която се проявява

нейната правозащитна функция и се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление. Не следва да се пропуска обаче и това, че **самият конституционен законодател е допуснал възможността да се изключи съдебно обжалване на административните актове** в чл. 120, ал. 2 in fine КРБ, от която възможност се е възползвал законодателя в хипотезата на изменение на чл. 4, ал. 3 ЗАРИДСНПП. В съответствие с цитираната по-горе относима практика на Конституционния съд, законодателят е направил своята оценка и е предвидил това изключение с оглед на:

1) наличието на сериозни и основателни причини - считам, че такива причини могат да се открият в няколко насоки. На първо място такива могат да се открият в сферата и в динамиката на глобалните международни отношения към момента на приемане на измененията в чл. 4, ал. 3 ЗАРИДСНПП. На второ място такива причини могат да се открият в процесите и динамиката на налагане на ограничителни мерки от страна на международната общност, включително и от страна на Европейския съюз, които мерки са задължителни за Република България по силата на членството на страната в ЕС, както и по силата на обвързващи я международни споразумения. На трето място такива причини могат да се открият и в необходимостта от бързина и оперативност във връзка с назначаването на особен търговски управител по смисъла на Глава четвърта „а“ от ЗАРИДСНПП с цел предотвратяване на възможно преустановяване на дейността на стратегическо за българската икономика и съответно - за национална сигурност, предприятие, както и с цел предотвратяване на значителни по мащаба си възможни вредни последици, които биха могли да настъпят в резултат на липсата, респ. на недостига на горива на националния ни пазар.

Във връзка с наличието на сериозни и основателни причини не следва да се пропуска и това, че в основата на правната уредба на цялата Глава четвърта „а“ от ЗАРИДСНПП стоят именно такива причини. Това е видно както от Законопроект за изменение и допълнение на Закона за административното регулиране на икономическите дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, внесен от група народни представители от 48-то Народно събрание (вх. № 48-254-01-84/02.12.2022 г.), с който се предвижда създаването на нови членове 27а-27г в действащия дотогава закон, така и от мотивите към този законопроект, в които се посочва, че *„липсата на специфична уредба и ред за предприемане на действия в случай на опериране на критична инфраструктура, с*

която се застрашава националната сигурност, поддържането на жизненоважни обществени функции, здравето, безопасността, сигурността, икономическото или социалното благосъстояние на населението, представлява сериозна опасност за функционирането на държавата".

Изложеното показва, че самата процедура за назначаване на особен търговски управител се инициира (и то не от кого да е, а от Съвета по сигурността към Министерския съвет, което е индикатор за реалното или потенциално наличие на въпроси или състояния, свързани пряко или косвено с националната сигурност на Република България) в случаите, когато се установят определени обстоятелства, свързани с такива причини. Като такива причини в чл. 27а, ал. 3 ЗАРИДСНПП са посочени: **националната сигурност; обществения ред; доставката на критични ресурси; нарушаване на конкуренцията в случай на монополно или господстващо положение (по смисъла на чл. 19 и чл. 20 от Закона за защита на конкуренцията), когато това застрашава националната сигурност; нарушаване на международни ограничителни мерки или такива на Европейския съюз, които са задължителни за Република България.** Внимателният поглед показва, че във всички случаи, когато могат да се идентифицират такива обстоятелства, става въпрос за защита на утвърдени висши конституционни ценности, каквито са:

- **националната сигурност** (съобразно чл. 24, ал. 2, чл. 35, ал. 1, чл. 37, ал. 2, чл. 41, ал. 1, чл. 105, ал. 2 КРБ);

- **обществения ред** (съобразно чл. 37, ал. 2, чл. 41, ал. 1, чл. 105, ал. 2, чл. 143, ал. 3 КРБ);

- **конкуренцията и предотвратяване на злоупотребата с монополизъм и други форми на пазарна мощ** (съобразно чл. 19, ал. 2 КРБ);

- **международния правен ред и външната политика на Република България** (съобразно чл. 5, ал. 4, чл. 18, ал. 3, чл. 22, чл. 24, чл. 27, ал. 2, чл. 85, чл. 106 КРБ).

Всичко това позволява да се формулира извода, че всички случаи на инициране и осъществяване на процедурата за назначаване на особен търговски управител по Глава четвърта „а" от ЗАРИДСНПП са свързани по един или друг начин със защитата на особено важни национални интереси на българските граждани и българското общество, които имат

характеристиките на конституционни ценности по смисъла на горесцитираната практика на Конституционния съд.

2) изрично посочени актове на един единствен орган на изпълнителната власт - в измененния текст на чл. 4, ал. 3 ЗАРИДСНПП е предвидена необжалваемост **единствено** по отношение на индивидуалните административни актове на министъра на икономиката и индустрията по Глава четвърта „а“ от закона. Всички останали негови административни актове подлежат на обжалване по реда на АПК.

Във връзка с това следва да се отбележи и факта, че внимателният прочит на Глава четвърта „а“ от ЗАРИДСНПП разкрива, че в нея са регламентирани само две функции на министъра на икономиката и индустрията. Едната от тях е правомощието му по чл. 276, ал. 1 ЗАРИДСНПП **да направи предложение** до Министерския съвет за назначаване на особен търговски управител, което предложение се прави **след** становище на Съвета по сигурността към Министерския съвет. Втората му функция е **да заяви** за незабавно вписване на лицето в Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел всички обстоятелства, подлежащи на вписване, съвотетно промяна или заличаване на вписване (чл. 276, ал. 9 ЗАРИДСНПП). Считам, че нито предложението до Министерския съвет по чл. 276, ал. 1, нито заявлението до Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел имат характера на индивидуални административни актове по смисъла на чл. 21 АПК.

3) незасягане на основни конституционни права - считам, че с предвидената необжалваемост на индивидуалните административни актове на министъра на икономиката и енергетиката по Глава четвърта „а“ от ЗАРИДСНПП не се засяга което и да е от основните конституционни права по Глава втора от Конституцията. За пълнота на изложението следва да се отбележи и това, че тези права поначало са относими към физически, а не към юридически лица. Следва да се отчита и обстоятелството, че, макар и неотменими, голяма част от основните конституционни права на гражданите по Глава втора от Конституцията също могат да бъдат ограничавани в случаите, предвидени в чл. 57, ал. 3 КРБ.

4) принцип на пропорционална намеса - ако се приеме, че необжалваемостта на индивидуалните административни актове на министъра на икономиката и индустрията по Глава четвърта „а“ от ЗАРИДСНПП ограничава едно или повече основни конституционни

права по Глава втора от Конституцията, то следва да се има предвид, че, както вече стана дума по-горе, **това ограничение е наложително за защита на посочените по-горе обществени интереси и конституционни ценности** и то е подходящо за постигане на тези конституционно оправдани цели. В този смисъл засягането на едно или повече основни конституционни права по смисъла на Глава втора от Конституцията ще съответства на установения в горесцитираната практика на Конституционния съд принцип на пропорционалност, изискващ ограничението на конституционно защитеното право да е съразмерно на преследваната легитимна цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане.

Всичко изложено ми дава основание да направя основателното предположение, че направеното със Закона за изменение и допълнение на ЗАРИДСНППН изменение на чл. 4, ал. 3 в частта *„с изключение на тези по глава четвърта „а“* не е противоконституционно и съответства на установения в КРБ принцип на правовата държава.

4. Относно твърдината противоконституционност на чл. 27а, ал. 3 в частта „както и в лице, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход“ и на чл. 27в, ал. 1, т. 1 в частта „или на лицето, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход“

Относно твърдяната в искането на народните представители от 51-вото Народно събрание противоконституционност на чл. 27а, ал. 3 в частта *„както и в лице, извършващо съхраняване, транспорт и търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход“* и на чл. 27в, ал. 1, т. 1 в частта *„или на лицето, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход“* като нарушаващи правната сигурност, а оттам и принципа на правовата държава, в пълна сила са приложими изложените по-горе аргументи относно правната сигурност и легитимните правни очаквания и тяхното съотношение с принципа на правовата държава. Към тях може да се добави и това, че съгласно установената практика на Конституционния съд **въвеждането, както и изменението на специален режим за определена група икономически субекти, не е противоконституционно, ако законодателят по този начин**

гарантира всички субекти в съответната група да бъдат третирани еднакво (Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г.). В подкрепа на тази теза в Решение № 3 от 21.03.2012 г. по к. д. № 12/2011 г. се потвърждава, че **„равнопоставеност не означава недопустимост на специфичен правен режим“** за осъществяващите определена дейност стопански субекти (в цитираното решение това е дейността с определени отпадъци). Конституционният съд приема, че държавата може да установява такъв режим и че **„не е противоконституционно да има режим, специален за определени групи отпадъци, какъвто е и разглежданият случай, но отношението към всички субекти, осъществяващи дейност съобразно режима, при който са получили разрешение за извършването ѝ, трябва да е еднакво“**. В конкретния случай изменението на чл. 27а, ал. 3 ЗАРИДСНПП допуска хипотеза, при която може да се стигне до назначаване на особен търговски управител **във всяко лице, осъществяващо релевантните стопански дейности**, а именно съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход. По същия начин изменението на чл. 27в, ал. 1, т. 1 ЗАРИДСНПП допуска хипотеза, при която вече назначения особен търговски управител **поема оперативното управление върху дейността на което и да е лице**, осъществяващо релевантните стопански дейности съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход. Това води до установяване в ЗАРИДСНПП на специален (специфичен) режим по отношение на тези стопански дейности, който същевременно е недискриминационен, тъй като се отнася до всички стопански субекти (физически и/или юридически) лица, които осъществяват една или повече от тези дейности, без да са предвидени каквито и да било изключения от това. Всички тези лица са абсолютно равнопоставени пред Конституцията и закона във връзка с осъществяване на техните стопански дейности и в частност във връзка с възможността на публичната власт да назначи по предвидения за това ред в съответно лице или лица особен търговски управител, когато това е необходимо и целесъобразно с оглед на защитата на посочените по-горе конституционни ценности.

Всичко изложено ми дава основание да направя основателното предположение, че направените със Закона за изменение и допълнение на ЗАРИДСНПП допълнения на чл. 27а, ал. 3 в частта *„ както и в лице, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход “* и на чл. 27в, ал. 1, т. 1 в частта *„ или*

на лицето, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход" не са противоконституционни и съответстват на установения в КРБ принцип на правовата държава.

II. Относно твърденията за противоконституционност на чл. 27а, ал. 3 в частта „както и в лице, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход“ и на чл. 27в, алинеи 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 и 10 като противоречащи на принципите на гарантиране и защита на правото на собственост (чл. 17, ал. 1 КРБ) и на неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3 КРБ)

1. Правната доктрина за съдържанието на „правото на собственост“ въобще и в частност за конституционното понятие за собственост по чл. 17, ал. 1 КРБ, както и за ограниченията на собствеността

В българската цивилистична доктрина правото на собственост се определя по различни начини. Отдавайки предпочитание на подхода за дефиниране на явлението чрез неговото съдържание, проф. Георги Боянов определя правото на собственост като *призната и гарантирана от закона възможност на едно лице да владее, да ползва и да се разпорежда с определена вещь и да иска от всички други лица да се въздържат от въздействие върху нея*.⁷ Според него макар и пълно и абсолютно, правото на собственост е вещно право, което се поддава на ограничения, които могат да се обособят в две групи.

Общи ограничения на правото на собственост са:

- ограниченията, установени в чл. 33 и чл. 50 ЗС;
- възможността за отчуждаване на имоти - частна собственост, за държавни и общински нужди;
- законните ипотеки.

Специални ограничения са тези, които се отнасят за отделни видове собственост или за отделни обекти на правото на собственост. Според проф. Боянов такива ограничения

⁷ Боянов, П, Вещно право, шесто основно преработено и допълнено издание, ИК Авалон, С., 2004 г., стр. 97.

са тези по чл. 18, ал. 6 и чл. 140 КРБ, по чл. 4, ал. 1 ЗСПЗЗ, по чл. 20 от ЗПКМ (отм.), чл. 63 ЗУТ.¹

На базата на чл. 29 от ЗИСС (отм.) проф. Петко Венедиков определя собствеността като „*право, по силата на което едно лице може да иска от всички останали лица да се въздържат от каквито и да е действия върху една вещь*“.* Той също подчертава възможността правото на собственост да бъде ограничавано, като диференцира възможните му ограничения на два вида: такива, които правният ред налага на собственика с оглед на обществен интерес и такива, които произтичат от съществуването на друго вещно право на друго лице върху същата вещь.²

Проф. Венцислав Стоянов определя правото на собственост като „*субективно право, даващо възможност на неговия носител да владее, ползва и се разпорежда с определена вещь в рамките на закона и да изисква от останалите субекти да се въздържат от въздействия спрямо тази вещь*“.³ Като ограничения на правото на собственост проф. Стоянов разглежда единствено тези, предвидени в чл. 50-54 ЗС.⁴

Обединяващо за всички цитирани дефиниции е обстоятелството, че те разглеждат собствеността като класически институт и същевременно като материално субективно право от позицията на класическото вещно право. Това означава, че във всички тези случаи цитираните автори възприемат, че обект на това субективно право на собственост може да бъде само вещь, разглеждана като материален субстрат, който има реално и самостоятелно съществуване.

Дали обаче в чл. 17 КРБ конституционният законодател е вложил именно вещноправният смисъл в понятията „право на собственост“ (ал. 1) и „собственост“ (ал. 3)? Проф. Емилия Друмева⁵ и проф. Павел Сарафов⁶ посочват, че това е едно от поддържаните в правната доктрина схващания, което се застъпва от проф. Витали Таджер, според когото

¹ Пак там, стр. 103-105

² Венедиков, П., Система на българското вещно право, Университетска печатница, С., 1947 г., фототипно издание 1990 г., стр. 86

³ Пак там, стр. 87-88

⁴ Стоянов, В., Вещно право, Българска академия на науките, Институт за правни науки, 2004 г., стр. 59-60.

⁵ Пак там, стр. 78-82

⁶ Друмева, Е., Конституционно право, четвърто допълнено и преработено издание, Сиела, С., 2013 г., стр. 216

⁷ Сарафов, П., Понятието „собственост“ според Конституцията, в „Съвременен право“, бр. 6/2001 г., стр. 8

*в чл. 17, ал. 1 на Конституцията се има предвид тясното и строгото понятие за собствеността върху вещь*¹

Освен това проф. Друмева посочва, че, въпреки, че правото на собственост не е записано сред основните права на гражданите, предвидени в Глава втора на КРБ, практиката на Конституционния съд и в частност соченото Решение № 10 от 2009 г. добавя, че в рамките на общата уредба на собствеността по чл. 17, ал. 1 КРБ се съдържа и правото на собственост като основно конституционно право на гражданите, което е тясно свързано с гражданскоправния институт на собствеността.² Според проф. Друмева *„конституционно защитеното съдържание на основното право на собственост включва както имуществени частноправни позиции, в т.ч. парични вземания, така и публичноправни претенции за реализиране на социални права“*. Тя приема, че *„с това си съдържание конституционното право на собственост като основно право е с по-широк предмет от правото на собственост в гражданското право“*, цитирайки в подкрепа на тезата си Решение № 10 от 2009 г. Независимо от прокламираната неприкосновеност на частната собственост проф. Друмева посочва, че правото на собственост винаги е търпяло ограничаване - още от древността до наши дни, като **ограниченията са за различни обекти и собственици**. Най силно е ограничението, което позволява принудително отчуждаване за държавни и общински нужди, но само при спазване на кумулативните изисквания по чл. 17, ал. 5 КРБ.

В цитираната в бел. № 9 публикация проф. Павел Сарафов изследва и анализира практиката на Конституционния съд и в частност:

- Решение № 19/1993 по к.д. 11/93, в което Конституционния съд не отграничава собствеността в КРБ от тази в гражданското право, т.е. приема за собственост по смисъла на чл. 17 КРБ **само вещите**;

- Решение № 22/1996 г. по к.д. № 24/1996 г., Решение № 17/1999 по к.д. № 14/1999 г. и Решение № 2/2000 г. по к.д. № 2/2000 г., в които Конституционния съд приема за собственост по смисъла на чл. 17 КРБ и **вземанията**;

¹ Таджер, В., Уредбата на собствеността в Конституцията от 1991 г., в Закон, 1993, № 1, стр. 17 (цитирано по Друмева, Е., цит. съч., стр. 216, бел. № 2)

² Друмева, Е., цит. съч., стр. 757

- Решение № 7/2001 г. по к.д. № 1/2001 г., в което Конституционния съд приема за собственост и **вещното право на ползване**. Проф. Сарафов пише, че това позволява на Съда да постанови, че *„Конституцията закриля собствеността в широкия смисъл на думата. Такава закрила тя предоставя на вземанията, а с още по-голямо основание - на вещните права“*;

- Решение № 18/1997 по к.д. № 12/1997 г. и Решение № 11/2001 г. по к.д. № 18/2000 г., в които Конституционния съд разглежда като собственост и **правата върху капитала (дялове и акции) на търговските банки и на преобразувани търговски дружества**;

- Решение № 3/2000 по к.д. № 3/2000 г., в което Конституционния съд разглежда като собственост и **предприятието на търговеца, разбирано като съвкупност от права, задължения и фактически отношения**.

Всички тези решения от практиката на Конституционния съд, както и някои сравнителноправни аргументи дават основание на проф. Сарафов да формулира извода, че нашият конституционен законодател е възприел **широкото понятие за собственост**, в което се включват, освен избраните дотук имуществени права, и следните такива:

- **другите ограничени вещни права, освен правото на ползване - правото на строеж и сервитутите**;

- **правата по облигации, менителни или други ценни книги**;

- **членствените права с дялов характер в персоналните търговски дружества или кооперациите**;

- **обезпечителните и лицензионните права**;

- **правата на интелектуална собственост - изобретателски, авторски и сродни на тях права, правата върху марки, географски означения, промишлен дизайн и т.н., както и производните от тях лицензионни, издателски и други подобни права.**”

В друга своя публикация¹¹ проф. Павел Сарафов анализира същността и характера на ограниченията при упражняване на правото на собственост, макар и вече разглеждано в битието му на класическо вещно право. Според него ограниченията, които са свързани с

¹¹ Сарафов, П., цит. съч., стр. 10

¹² Сарафов, П., цит. съч., стр. 13

¹³ Сарафов, П., Ограничения при упражняване правото на собственост, в „Съвременно право“, бр. 1/1999 г., стр. 40-49

упражняването на правото на собственост, въпреки че са от различен характер, могат да бъдат обособени в две групи:

- **обща ограничения**, които поначало са свързани с идеята при упражняване на правото на собственост да не се допусне засягане на чужди права и законни интереси. Като такива ограничения проф. Сарафов квалифицира **границите при упражняване на правото на собственост**, очертани от чл. 52, ал. 2 КРБ, и **недопустимостта на злоупотреба с правото на собственост**;

- **специални ограничения**, които са относими не за всяко право на собственост, а са валидни само при упражняване на някои отделни собственически правомощия. Като такива ограничения проф. Сарафов квалифицира: **някои ограничения при служене със съответната вещ; ограничения, свързани с отдаване на вещта под наем; ограничения, свързани с преустройство, видоизменяне или преназначаване на вещта и ограничения относно сделките по отчуждаване на собствеността.**

В статията си „Ограничаване на правото на собственост в практиката на Европейския съд по правата на човека“¹¹ доц. Бойка Чернева посочва, че правото на собственост, което е част от второто поколение права на човека - икономически, социални и културни права, е установено в Протокол № 1 към ЕКЗПЧОС. Според нея в чл. 1, ал. 1 от Протокол № 1 поради някои причини, **е използвана общата формулировка „собственост“ в смисъла на притежание**. Доц. Чернева посочва, че този подход съвсем основателно се критикува от редица държави-членки на Съвета на Европа, тъй като дава възможност за твърде широко тълкуване на границите, в които държавите могат да въведат ограничения, което представлявало предпоставка за нарушаване на правото на собственост. Допустимите граници за въвеждане на законодателни ограничения на собствеността в националните законодателства са посочени в чл. 1, ал. 2 от Протокол № 1 към ЕКЗПЧОС.

В статията си доц. Чернева посочва, че в своята практика Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) установява **три основни правила**, които държавите-членки на Съвета на Европа следва да съблюдават кумулативно, когато въведат ограничения на правото на собственост. Първото правило касае необезпокояването ползване на собствеността или т.нар. **„неприкосновеност на правото на собственост“**. Второто се отнася до случаите на лишаване от собственост - **национализация, отчуждаване и реституция**. В този случай

¹¹ Статията е публикувана в „Недвижими имоти&Бизнес“, том V (4), 2021, стр. 226-232

определящо значение има **предимството на обществения интерес**. Третото правило предвижда **ограничаването на правото на собственост за гарантиране и защита на обществения интерес да става чрез приемането на закон**, което представлява израз на принципа на законност.¹⁰

Доц. Чернева посочва, че когато коментира посочените правила, ЕСПЧ акцентира на необходимостта от **справедлив баланс между индивидуалните права и обществения интерес**. Този справедлив баланс е въведен като критерий, за да се отчитат спецификите на конкретния казус. ЕСПЧ оставя възможността на държавите да определят интересите на обществото, но въвежда два допълнителни обективни критерия за определяне на „справедливия баланс“. На първо място, **ограничаването на собствеността на основание защитата на обществения интерес следва да се разбира в общия смисъл на ограничаване на което и да е човешко право**, предвидени на международно и национално равнище. На второ място ЕСПЧ подчертава, че е **необходимо собствеността да се регулира в източниците на правото по начин, който да възлага задължение на правоприлагащите органи да излагат мотиви при ограничаване на правото на собственост** на основание гарантиране на обществения интерес. Не следва да се пропуска и това, че факторите, оказващи въздействие върху преценката за наличие на справедлив баланс, следва да бъдат уредени в закон.¹¹

От изложените по-горе схващания относно конституционното съдържание на собствеността и правото на собственост по смисъла на чл. 17, ал. 1 КРБ може да се направи основателното предположение, че в правната доктрина като че ли господства идеята, че собствеността по смисъла на цитираната конституционна разпоредба следва да се разбира не в тесния вещноправен смисъл на понятието „собственост“, а в един по-широк смисъл, включваща освен класическото вещно право на собственост, и притежанието на други имуществени права на правните субекти.

2. Относно конституционната неприкосновеност на частната собственост по чл. 17, ал. 3 КРБ

¹⁰ Чернева, Б., цит. статия, стр. 227-228

¹¹ Пак там, стр. 228

В свой доклад, представен пред научно-практическа конференция, посветена на 70-тата годишнина от приемане на Закона за собствеността,¹¹ конституционният съдия д-р Красимир Влахов посочва, че адресат на нормата на чл. 17, ал. 3 КРБ е държавата, в лицето на законодателната власт, която Конституцията задължава и обвързва **при приемане на законите да се съобразява с прокламираната неприкосновеност на частната собственост и да не приема норми, които я нарушават**. Според д-р Влахов, макар че чл. 57, ал. 2 КРБ определя границите, в които едно конституционно право, включително и правото на собственост, може да бъде упражнявано, правилото на цитираната конституционна норма има и друго измерение - че **в някои случаи и по-специално при определени обекти, чиято полезност надхвърля интереса на собственика, последният е длъжен да търпи някои ограничения и действия, чрез които другите граждани упражняват свои конституционни права (като право на живот, на здраве, на чиста природа, на достъп до националното културно наследство)**.

В доклада си д-р Влахов подчертава, че декларираната от чл. 17, ал. 3 КРБ неприкосновеност, разбрана като пълна, абсолютна забрана за ограничаване на правото, всъщност не съществува. Това е така, доколкото самата Конституция допуска **частната собственост да бъде обект на ограничения и правомерни посегателства**.¹² Това следва от:

- чл. 17, ал. 5 КРБ, който допуска отчуждаване на частна собственост за държавни и общински нужди;

- чл. 57, ал. 3 КРБ, според който при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение може временно да се ограничи упражняването на отделни права на гражданите.

Съдия д-р Влахов подчертава в доклада си и ядрото на неговото изложение, изразяващо се в необходимостта да се балансира между интереса на титуляра на правото на собственост и съхраняването на обекта на това право в общ интерес, вкл. чрез ограничаване

¹¹ Достъпен на <https://news.lex.bg/%D0%B7%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BP%D0%BP%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BP%D0%B5%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BP%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BP%D0%BE%D1%81/> (последно посещение на 06.02.2026 г.)

¹² Д-р Влахов се позовава на Решение № 14 от 2021 г. на Конституционния съд, в което изрично се посочва, че „конституционно прогласената неприкосновеност на частната собственост не изключва обаче правната възможност за нейното ограничаване“.

властта на собственика. Той отбелязва, че е налице трайна практиката на Конституционния съд (позовавайки се на Решение № 20 от 1998 г., Решение № 15 от 2010 г., Решение № 2 от 2011 г., Решение № 7 от 2016 г., Решение № 8 от 2016 г., Решение № 3 от 2019 г., Решение № 10 от 2020 г.) по въпроса за възможността упражняването на основните права на гражданите да бъде ограничавано в случаите, когато е налице легитимна цел (само в случай, когато това се налага, за да бъдат съхранени висши конституционни ценности, както и при необходимост да се предотврати засягането на други общественозначими интереси), основанийето е установено със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение и е спазен принципът за пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел. Д-р Влахов посочва, че в практиката си Конституционния съд приема за приоритети, т.е. за такива висши конституционни ценности, които позволяват ограничаване на правото на собственост опазването и възпроизводството на околната среда (чл. 15 КРБ), съхраняването на обработваемата земя за земеделски цели (чл. 21 КРБ), опазването на националното историческо и културно наследство (чл. 23 КРБ),¹⁰ правото на гражданите на здравословна и безопасна околна среда,¹¹ околната среда и биологичното разнообразие.¹²

В заключение на своя доклад съдия д-р Красимир Влахов обобщава, *че „принципът на неприкосновеност на частната собственост в никакъв случай не обуславя забрана за нейното ограничаване, което е конституционно допустимо за постигане на общественозначими цели, като тяхното очертаване и задаването на конституционно търлими стандарти на намеса е отговорност както на законодателя, така и на Конституционния съд, които заанпред все повече ще са изправени пред необходимостта да гарантират общи и споделени ценности, обезпечаващи бъдещето на човечеството, за сметка на някои индивидуални права на гражданите и юридическите лица*.

3. Конституционното понятие за собственост по чл. 17, ал. 1 КРБ и неприкосновеността на частната собственост по чл. 17, ал. 3 КРБ в практиката на Конституционния съд

¹⁰ Всички те са посочени в Решение № 15 от 2001 г. на Конституционния съд

¹¹ Посочено в Решение № 11 от 2014 г. на Конституционния съд

¹² Посочени в Решение № 14 от 2021 г. на Конституционния съд

3.1. Относно конституционното понятие за собственост по чл. 17, ал. 1 КРБ

В своето Решение № 12 от 8.VII.1993 г. по конст. д. № 12/93 г. Конституционният съд разглежда собствеността като вещно право, отбелязвайки, че тя *„е най-широкото вещно право, при което собственикът има пълно господство върху вещта*. Останалите вещни права са с ограничено съдържание и носителят им има ограничена власт върху вещта". В това решение Съдът отбелязва и това, че нормите на закона винаги трябва да бъдат подчинени на основните конституционни начала на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 КРБ. По идентичен начин Решение № 19 от 21.XII.1993 г. по конст. д. № 11/93 г. **разбира под собственост единствено субективното вещно право на собственост**, както това основателно се посочва от проф. Павел Сарафов. Не следва да се пропуска и Решение № 10 от 3.12.2009 г. по к. д. № 12/2009 г., в което Конституционният съд отново застава на позицията, че *„както логическото», така и систематическото тълкуване на чл. 17 от Конституцията недвусмислено посочват, че когато говори за "собственост", той има предвид вещно право, а не въобще "имущество" или "собственост в широк смисъл", както се поддържа в някои решения на Конституционния съд...* изброявайки цитираните по-долу Решение № 7 от 2001 г. по к. д. № 1 от 2001 г., Решение № 17 от 1999 г. по к. д. № 14 от 1999 г., Решение № 3 от 2000 г. по к. д. № 3 от 2000 г., Решение № 11 от 2001 г. по к. д. № 18 от 2000 г. и Решение № 18 от 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г. Като **субективно вещно право** разглежда правото на собственост и Решение № 11 от 10.07.2014 г. по к. д. № 2/2013 г., в което Съдът отбелязва: *„Правото на собственост е най-широкото по съдържание субективно вещно право. То позволява на собственика да прави с вещта всичко по начин и при условия, каквито той намери за добре. Възможните поведения, традиционно, най-общо и условно, се групират в трите правомощия — на владение, ползване и разпореждане с вещта. Разпореждане е всяко правно действие, което ограничава обема или изцяло прекратява правото на собственост. Правото на собственост е противопоставимо на всички останали правни субекти и в този смисъл е абсолютно. Третите лица, включително държавата, трябва да се въздържат от всякакви неоснователни действия, които пречат на неговото упражняване. Обявявайки частната собственост за неприкосновена, Конституцията изключва възможността друг, освен собственика, да прекрати или да ограничи правото му на собственост, освен при*

предвиденото в чл. 17, ал. 5 принудително отчуждаване на собствеността за държавни или общински нужди."

В Решение № 22 от 10.12.1996 г. по конст. д. № 24/96 г. Конституционният съд приема, че юридическите лица също могат да имат частна собственост, която е условие за тяхната икономическа стабилност, за разрастване на тяхната дейност и за постигане на целите, за които те са създадени. Поради тези причини Съдът приема, че частната собственост и на юридическите лица е неприкосновена, но разширява разбирането си за конституционното съдържание на собствеността, като включва в нея **частноправните вземания**.

В Решение № 17 от 16.12.1999 г. по конст. д. № 14/99 г., след като потвърждава разбирането си, че **вземанията „безусловно се обхващат от конституционноправната защита на собствеността, съдържаща се в чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията"** (потвърдено по идентичен начин и в Решение № 15 от 21.12.2010 г. по к. д. № 9/2010 г.), Конституционният съд изтъква, че **„задължение на държавата е да гарантира и защити правото на собственост и да осигури неприкосновеността на частната собственост чрез закон и че е недопустимо по законодателен път да се посяга на тази неприкосновеност** (срв., *mutatis mutandis*, Решение № 12 от 8 юли 1993 г. по к. д. № 12 от 1993 г. - ДВ, бр. 64 от 1993 г.). Същевременно съдът нееднократно е посочвал критериите за определяне на възможните предели на държавна намеса (срв. Решение № 6 от 25 февруари 1997 г. по к. д. № 32 от 1996 г. - ДВ, бр. 21 от 1997 г.; Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г. - ДВ, бр. 110 от 1997 г.) и не намира основания да се отклони от установените вече водещи положения". Съществуването на такова задължение се потвърждава и в Решение № 5 от 9.05.2006 г. по конст. д. № 1/2006 г., но във връзка с това трябва да се отчита и възприетото в Решение № 2 от 30.03.2000 г. по конст. д. № 2/2000 г. становище, че **„задължението на държавата да създава условия за ефективно упражняване на частната собственост няма приоритет пред други нейни конституционни задължения"**.

В Решение № 7 от 10.04.2001 г. по конст. д. № 1/2001 г. Конституционният съд, след като посочва, че от гледна точка на съдържанието на ползването (в конкретния случай) е без значение дали правото на ползване има характер на вещно право или на вземане, обобщава, че **„във всички случаи правото на ползване е парично оценимо. То е едно**

имууществено благо за неговия притежател, имуществено право. В този широк смисъл, разбирано като имущество, то е част от патримониума на своя титуляр, негова собственост. веднъж учредено, правото на ползване се разглежда и закриля от закона отделно от правото на собственост върху самата вещь (имот)". На базата на тези си разсъждения Съдът извежда и още по-глобалното и принципно обобщение, че **„Конституцията закриля собствеността в широкия смисъл на думата. Такава закриля тя предоставя на вземанията, а с още по-голямо основание - на вещните права. Конституционният съд изрично е разпрострял защитата на собствеността върху вземанията** позовавайки се на Решение № 22 от 10 декември 1996 г. по к.д. № 24 от 1996 г. и Решение № 17 от 16 декември 1999 г. по к.д. № 14 от 1999 г., което основателно се отбелязва от проф. Сарафов.

В Решение № 3 от 27.04.2000 г. по конст. д. № 3/2000 г. Конституционният съд включва в разбирането си за конституционното съдържание на собствеността по чл. 17 КРБ и **предприятието на търговеца**, приемайки, че „*предприятието включва в себе си не само права и задължения, породени от търговска дейност, но и фактически отношения с имуществено значение (например клиентелата на предприятието, от която зависи неговият икономически просперитет). А след като това е така, закриването на аптеки, образувани от събирателни и командитни дружества и от кооперации на фармацевти, представлява посегателство върху притежаваното от търговеца предприятие и в широк смисъл на думата посягане върху правото на собственост по чл. 17 от Конституцията*а чрез Решение № 11 от 21.05.2001 г. по конст. д. № 18/2000 г. в това разбиране се включва и **правото върху капитала на търговските дружества**, както основателно се отбелязва от проф. Сарафов.

От така направения по-горе обзор на практиката на Конституционния съд относно конституционното съдържание на собствеността по чл. 17, ал. 1 КРБ е видно, че в тази практика са оформени и се застъпват две основни становища по този релевантен въпрос.

Първото становище разбира собствеността и правото на собственост по чл. 17, ал. 1 КРБ в неговия класически вещноправен смисъл, т.е. като призната и гарантирана възможност на собственика да осъществява пълна юридическа и фактическа власт върху една или повече вещи.

Второто становище разглежда собствеността и правото на собственост по чл. 17, ал. 1 КРБ в по-широк смисъл, като в неговото съдържание, наред с класическото вещно право на собственост, се включват и другите (ограничените) вещни, права, облигационни права (вземанията), търговското предприятие на търговеца, разглеждано като съвкупност от права, задължения и фактически отношения, както и правото върху капитала на търговските дружества.

3.2. Относно неприкосновеността на частната собственост по чл. 17, ал. 3 КРБ

Във връзка с неприкосновеността на частната собственост следва да се отбележи, че в по-старата си практика Конституционният съд заема почти категоричната позиция, че засягане на което и да е от правомощията на собственика противоречи на установения в чл. 17, ал. 3 КРБ принцип. Така в своето Решение № 5 от 21.III.1996 г. по конст. д. № 4/96 г. Съдът възприема разбирането, че *„ограничаването на едно от основните правомощия на собственика - да се разпорежда със своето право на собственост, е по същество намаляване обема на това право. Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията са в глава първа на основния закон - "Основни начала". Те издигат във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност и са гаранция, че правото на собственост се защитава от закона и че частната собственост е неприкосновена. Съгласно тези начала собственикът - физическо лице, не може да бъде ограничаван в правото му да се разпорежда със своя имот по начин и при условия, каквито той намери за добре. При условията на пазарна икономика и гражданско общество, регламентирани и гарантирани от Конституцията, държавата в лицето на свои институции или общините не могат да се намесват в гражданския оборот и да диктуват условията на една сделка, включително и това, с кого тя да бъде сключена. С даването на такива правомощия на НИПК или общините държавата фактически противоконституционно се намесва в неприкосновеността на частната собственост, включително и в правото на даден гражданин свободно да се разпорежда със свой недвижим имот, представляващ паметник на културата, дори и в полза на най-близките си роднини"* Почти по идентичен начин в Решение № 6 от 18.IV.1996 г. по к. д. № 31/95 г. Съдът приема, че *„правото на собственост на българските граждани е основно*

конституционно право, защитено в чл. 26, ал. 1 от Конституцията, независимо от тяхното местонахождение. Ограничаването на едно от основните правомощия на собственика - български гражданин, да се разпорежда със своето право на собственост е по същество посегателство върху това право и води до намаляване на неговия обем. Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 са в глава първа от Конституцията "Основни начала". Те издигат във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност и са гаранция, че правото на собственост е неприкосновено. Съгласно тези начала собственикът - български гражданин, не може да бъде ограничаван в правото му да се разпорежда със своя имот по начин и при условия каквито той намери за добре. Държавата в лицето на Министерство на финансите не може да се намесва в гражданския оборот и да диктува условията на една сделка, включително и това, с кого тя да бъде сключена. В Решение № 6 от 15.07.2013 г. по к. д. № 5/2013 г. Съдът повече от категорично посочва: „Конституцията на Република България обявява частната собственост за неприкосновена (чл. 17, ал. 3 от Конституцията), като **тази неприкосновеност** включва забраната други лица да владееят, да ползват или да се разпореждат с нея без съгласието или въпреки несъгласието на собственика. Държавата следва да зачита и гарантира тази неприкосновеност. **Единственото изключение от това правило** представлява възможността за принудително отчуждаване на частна собственост, предвидена в чл. 17, ал. 5 от Конституцията. То е свързано с даване на предимство на публичния пред частния интерес на собственика на вещта

Още от 2001 г. обаче се наблюдава еволюиране в позицията на Конституционния съд, който в Решение № 15 от 31.05.2001 г. по конст. д. № 3/2001 г. отбелязва, че принципът за неприкосновеност на частната собственост по чл. 17, ал. 3 КРБ **„не изключва правната възможност за ограничаване на частната собственост и съдържанието му не е равнозначно на установяването на абсолютна забрана за такива ограничения. Изводът се потвърждава от обстоятелството, че след прогласяване на този принцип Конституцията (чл. 17, ал. 5) допуска при определени условия принудителното отчуждаване на собственост. Потвърждава се и от това, че Конституцията установява приоритети (примерно опазване и възпроизводство на околната среда - чл. 15, съхраняване на обработваемата земя за земеделски цели - чл. 21, опазване на**

националното историческо и културно наследство - чл. 23), закрилата на които е свързана с ограничения на собствеността. Същевременно трябва да се допълни, че отбелязаното конституционно изискване по чл. 17, ал. 1 е за гарантиране и защитаване от закона на правото на собственост в границите, в които то може да бъде упражнявано. Тези граници са от значение за очертаване същността на самото право. Те съгласно чл. 57, ал. 2 от основния закон се определят от правата и законните интереси на останалите правни субекти, чието засягане конституционната норма не допуска'.

Принципно значение за развитието в разбирането на Конституционния съд за съществуването и допустимостта на възможности за ограничаване на правото на собственост има Решение № 10 от 23.07.2020 г. по к. д. № 7/2020 г., в което той, в контекста на установяване на извънредната епидемична обстановка, наложена от Ковид 19, разграничава основните права на гражданите на три групи, в зависимост от възможността упражняването им да бъде ограничено:

„1) Първата група включва правата, чието упражняване не може да бъде ограничавано на никакво основание (т. нар. абсолютни права) - тези, посочени в чл. 57, ал. 3 от Конституцията, който изчерпателно изброява отделни права, ограничението на които не се допуска, и това са: правото на живот и забраната за мъчения, гаранциите за правото на лична свобода, а именно правото на всеки да бъде предаден на съдебната власт в законно определен срок, забраната за осъждане въз основа на самопризнание, презумпцията за невиновност, неприкосновеността на личния живот и свободата на съвестта, мисълта и избора на вероизповедание.

2) Втората група включва правата, чието упражняване може да бъде временно ограничено само на основанията по чл. 57, ал. 3 от Конституцията - при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение. Такива са правата по чл. 30, ал. 4 и 5, чл. 35, ал. 2, чл. 36, ал. 2, чл. 39, ал. 1, чл. 40, ал. 1, чл. 41, чл. 43, ал. 3 и други от Конституцията.

3) Третата група включва правата, които могат да бъдат ограничавани и на други основания. Едните от тях са правата, чиито други основания за ограничаване са пряко посочени в Конституцията (например чл. 34, ал. 2, чл. 35, ал. 1, изр. второ, чл. 37, ал. 2, чл. 40, ал. 2, чл. 41, ал. 1, изр. второ, чл. 42, ал. 1), а другите - са правата, конкретизацията на чиито основания за ограничаване или ред за упражняване Конституцията предоставя

на закона (чл. 25, ал. 6, чл. 27, ал. 1 и 3, чл. 30, ал. 2, чл. 31, ал. 5 и др.). Общото в регулирането на тази група права е, че допустимото ограничаване на гарантирано от Конституцията право може да стане само със закон и това трябва да се отчита при всеки конкретен случай в практиката. Най-често възможните ограничения съвпадат с отклоненията, които международните актове допускат - КЗПЧОС, МПГПП".

В решението си Съдът акцентира върху обстоятелството, че „Конституцията допуска ограничаване упражняването на основни права да бъде направено и със закон, който обаче трябва да въвежда стандарта за това ограничаване. Основният закон е този, който определя интересите, чието спазване или защита може да изисква налагане на ограничаването - други конституционни права и ценности, които приоритетно трябва да бъдат защитени. Обобщено, допустимите ограничения най-често са за защита на публичния интерес. Националната сигурност, народното здраве, общественият ред и моралът са ценности, за защитата на които може да бъде ограничавано упражняването на редица права и свободи Трайна е практиката на съда (Решение № 20 от 1998 г. по к. д. № 16/1998 г.; Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г.; Решение № 2 от 2011 г. по к. д. № 2/2011 г.; Решение № 7 от 2016 г. по к. д. № 8/2015 г.; Решение № 8 от 2016 г. по к. д. № 9/2015 г.; Решение № 3 от 2019 г. по к. д. № 16/2018 г. и много други) по въпроса за възможността упражняването на основните права на гражданите да бъде ограничавано в случаите, когато е налице легитимна цел (само в случай, когато това се налага, за да бъдат съхранени висши конституционни ценности, както и при необходимост да се предотврати засягането на други общественозначими интереси), основанието е установено със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение и е спазен принципът за пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел " Тук не мога да не посоча и Решение № 14 от 15.10.2020 г. по к. д. № 2/2020 г., в което Съдът, след като отново застава на позицията, че в чл. 17, ал. 1 и 3 КРБ защитават „правото на собственост е най-пълното по обем вещно право, което има своята уредба в глава първа на Основния закон - "Основни начала", посочва, че „принципът на неприкосновеност на частната собственост не изключва правната възможност за ограничаването ѝ и съдържанието му не е равнозначно на установяването на абсолютна забрана за такива ограничения. Направеният извод се потвърждава от обстоятелството, че след прогласяване на този

принцип Конституцията (чл. 17, ал. 5) допуска при определени условия принудителното отчуждаване на собственост. Потвърждава се и от това, че Конституцията установява приоритети - например опазване и възпроизводство на околната среда (чл. 15), съхраняване на обработваемата земя за земеделски цели (чл. 21) и опазване на националното историческо и културно наследство (чл. 23), закрилата на които е свързана с ограничения на собствеността

Още по-аргументирано се обосновава възможността за ограничаване на правото на собственост в Решение № 12 от 30.09.2021 г. по к. д. № 10/2021 г., в което Конституционният съд акцентира върху трайната си практика, според която "задължение на държавата е да гарантира и защити правото на собственост и да осигури неприкосновеността на частната собственост чрез закон и че е недопустимо по законодателен път да се посяга на тази неприкосновеност" (Решение № 12 от 8 юли 1993 г. по к. д. № 12/1993 г. и Решение № 17 от 16 декември 1999 г. по к. д. № 14/1999 г.). Съдът нееднократно е посочвал критериите за определяне на възможните предели на държавна намеса, като е обръщало специално внимание на систематичното място на разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от НК в глава първа "Основни начала" (Решение № 6 от 25 февруари 1997 г. по к. д. № 32/1996 г.; Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к. д. № 12/1997 г. и Решение № 5 от 21 март 1996 г. по к. д. № 4/1996 г.). Според Конституционния съд нормите на закона трябва да бъдат подчинени на тези основни конституционни начала и да не излизат извън техните рамки, вкл. и когато тези норми представляват изключения от възприетия законов принцип (в този смисъл е посоченото по-горе Решение № 12 от 8 юли 1993 г. по к. д. № 12/1993 г.). След този основателен акцент, Съдът посочва в решението си следното: „при съобразяване на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и установените в чл. 57, ал. 2 от Основния закон параметри за упражняване на основните права правото на собственост може да бъде ограничавано, но само ако ограничението е въведено със закон, необходимо е за постигане на конституционно легитимна цел и е пропорционално средство за защита на застрашени конституционни ценности. Всяка намеса в мирното ползване на собствеността трябва да постига справедлив баланс между обществен интерес и защитата на правата на собственика като по този начин той извежда и систематизира

три съществени предпоставки, които позволяват ограничаване на правото на собственост. Тези предпоставки са следните:

1) ограничението да бъде въведено със закон, разбиран като акт на Народното събрание;

2) това ограничение да е необходимо за постигане на конституционно легитимна цел;

3) ограничението да е пропорционално средство за защита на застрашени конституционни ценности.

По-нататък в решението си Конституционния съд посочва, че в неговата практика „ е утвърден възгледът, че прогласеният в Конституцията принцип на неприкосновеност на частната собственост не изключва правната възможност за нейното ограничаване, при което абсолютна забрана за такива ограничения няма, като Основният закон допуска при определени условия принудително отчуждаване на собственост (Решение № 3 от 23 март 2021 г. по к. д. № 11/2020 г.). Най-силно е ограничението, което позволява принудително отчуждаване за държавни и общински нужди, т. е. трансформирането на собствеността от частна в публична, като тази възможност е закрепена в чл. 17, ал. 5 от Конституцията, но само при спазване на кумулативно дадени изисквания, и това съставлява изключение от принципа за неприкосновеност на частната собственост. Разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от Конституцията е важен ограничител, защото съдържа критериите, при които е конституционно допустимо имуществените права, принадлежащи на частни субекти, да бъдат накърнявани до степен, включваща и отчуждаване от държавата.

Тези изброени по-горе принципни положения не са несъвместими помежду си. Пресечната точка между тях е **стремежът за постигане на справедлив баланс между правото на личността (на собственика) и интереса на обществото**. Прогласеното в Конституцията задължение за защита на частната собственост предполага при нейното ограничаване със закон да се съблюдава спазването на принципа на пропорционалност (съразмерност), изведен като елемент на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Съобразно този принцип ограничението на правото на собственост следва да е съразмерно на преследваната цел, но не и да надхвърля необходимото за нейното постигане (Решение № 14 от 15 октомври

2020 г. по к. д. № 2/2020 г.; Решение №10 от 23 юли 2020 г. по к. д. № 7/2020 г.). От принципа на пропорционалност произтича изискване намесата в правата на частния собственик да постига справедлив баланс между нуждите на общия интерес и защитата на основните права на гражданите. Конституционният съд е последователен в своята позиция, че всяко ограничение на основно право трябва да е наложително за защита на определена категория обществени интереси, да бъде най-подходящо и възможно най-меко средство за постигане на конституционно оправданата цел (Решение № 14 от 4 ноември 2014 г. по к. д. № 12/2014 г.). Съдът изтъква в Решение № 3 от 23 март 2021 г. по к. д. № 11/2020 г., че държавата трябва да се въздържа от действия, с които засяга правото на собственост по произволен начин. Така възприетото от горесцитираното решение се потвърждава и от мотивите на Решение № 17 от 4.11.2021 г. по к. д. № 11/2021 г., в които Конституционния съд отново се позовава на следното: „Правото на собственост е едно от основните права, което е намерило своето систематично място в глава първа от Конституцията - "Основни начала". То е уредено в разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Основния закон, които са гаранция, че правото на собственост се защитава от закона и че частната собственост е неприкосновена (Решение № 14 от 2020 г. по к.д. № 2/2020 г. Решение № 3 от 2021 г. по к.д. № 11/2020 г.; Решение № 11 от 2021 г. по к.д. № 7/2021 г.). Правото на собственост включва три правомощия на собственика - владение, ползване и разпореждане, като засягането на което и да е от тях по същество представлява накърняване на самото право. Въведената вал. 16 на чл. 148 ЗУТ забрана за издаване на разрешение за строеж на възложителите при неприменена улична регулация препятства застрояването на имота съгласно предвижданията на ПУП, а това съществено ограничава правомощието ползване като елемент на правото на собственост.

Принципът на неприкосновеност на частната собственост по чл. 17, ал. 3 от Конституцията не изключва правната възможност за нейното ограничаване, като при определени условия допуска дори принудителното отчуждаване на собственост - чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Сред установените в Основния закон приоритети, чиято закрила е свързана с налагането на такива ограничения, е и опазването и възпроизводството на околната среда (чл. 15 от Конституцията) при постигане на разумен баланс между личния и обществен интерес.

Задължение на държавата е да гарантира и защитава правото на собственост и да осигурява неприкосновеността на частната собственост, което обвързва законодателя да се въздържа от приемането на такива правни мерки, които влизат в противоречие с конституционното изискване за закрила на неприкосновеността на частната собственост (Решение №4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021 г.). Конституционният съд е постоянен в своята практика, че ограничението на едно основно право е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности (Решение № 3 от 2019 г. по к.д. № 16/2018 г.; Решение № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021 г.). Възможността дадено основно право да бъде ограничено в името на друга конституционна ценност поставя въпроса за конституционните предели на намеса в защитеното от нея съдържание. С цел да бъдат определени границите на допустима намеса на държавата по отношение на основните права в практиката си Конституционният съд прилага принципа на пропорционалност като елемент на принципа на правовата държава, установен с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г.; Решение № 2 от 2015 г. по к.д. № 8/2014 г.; Решение № 7 от 2019 г. по к.д. № 7/2019 г.; Решение № 11 от 2021 г. по к.д. № 7/2021 г.). Съгласно този принцип ограничението на конституционно защитеното право трябва да е съразмерно на преследваната легитимна цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане. Конституционният съд е последователен в позицията си, че всяко ограничение на основно право трябва да е наложително за защитата на определена категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за постигане на конституционно оправдана цел (Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12 от 2014 г.; Решение № 7 от 2016 г. по к.д. № 8/2015 г.; Решение № 5 от 2019 г. по к.д. № 12/2018 г.) "

4. Относно твърденията за противоконституционност на чл. 27а, ал. 3 в частта „както и в лице, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход“ и на чл. 27в, алинеи 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 и 10 като противоречащи на принципите на гарантиране и защита на правото на собственост (чл. 17, ал. 1 КРБ) и на неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3 КРБ)

4.1. Относно твърденията за противоконституционност на чл. 27в, алинеи 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 и 10 като противоречащи на принципите на гарантиране и защита на правото на собственост (чл. 17, ал. 1 КРБ)

Отговорът на въпроса за евентуалната противоконституционност на чл. 27в, алинеи 3, 4, 5, 6, 7, 8 9 и 10 като противоречащи на принципите на гарантиране и защита на правото на собственост, заложили в чл. 17, ал. 1 КРБ, се предопределя от възприемане на едно от двете обособени по-горе разбирания за собствеността и правото на собственост по смисъла на конституционната разпоредба на чл. 17, ал. 1 КРБ.

Ако се възприеме разбирането за собствеността и правото на собственост в неговия класически вещноправен смисъл, т.е. като съвкупност от правомощията владение, ползване и разпореждане върху дадена движима вещ или недвижим имот, то не би могло да се приеме за основателно твърдението за противоконституционност на чл. 27в, алинеи 3, 4, 5, 6, 7, 8 9 и 10. Това е така поради следните по-съществени аргументи:

1) в алинея 3 е регламентирана забрана за упражняване на правото на глас, на правата на едноличен собственик на капитала, както и забрана за разпореждане на акции и дялове от капитала на капиталово търговско дружество. Не са установени забрани или ограничения, свързани с владението, ползването и разпореждането върху вещи. Когато става дума за права върху акции, включително и в еднолични акционерни дружества, следва да се отчита, че макар поименните акции да се считат по правило за движими вещи, при тях водещата ценност е не качеството им на вещ (доколкото такива са издадени) тази на съответната вещ, а правата и възможностите, които тази особена вещ материализира. Тази постановка обаче не е валидна при безналичните акции, които въобще не са индивидуализирани на материален носимет, който може да изпълни съдържанието на понятието „вещ" в класическия му вещноправен смисъл. Това е относимо и към дяловете в дружества с ограничена отговорност (ООД), както и в едноличните дружества с ограничена отговорност (ЕООД). В този смисъл ограниченията, посочени в алинея 3 са насочени към упражняването на членствени права в капиталово дружество, които права предоставя членството в капиталово търговско дружество по силата на притежавани в такова дялове или акции. Тук е мястото да се отбележи и разграничението между вещите (активите), които са притежание (собственост) на самото капиталово дружество, и притежанието на дялове

или акции от капитала на това дружество. Макар зад тези дялове, респ. акции да стои реална част от имуществото на съответното дружество, притежанието им не дава никакви права на съответния съдружник, респ. акционер да владее, ползва или се разпорежда с принадлежащи на търговското дружество вещи, освен разбира се ако не е избран за управител, респ. за член на съвет с изпълнителни функции.

2) по отношение на алинея 4, която регламентира възможностите за упражняване (от особения търговски управител) на правото на глас на акционери и съдружници и на едноличния собственик на капитала, както и на правото на разпореждане с акциите или дяловете от капитала на съответното капиталово дружество, изцяло са валидни посочените по-горе в т. 1) аргументи, а по отношение на правомощията на особения търговски управител да прави промени в органите на управление на лицето, опериращо критичната инфраструктура и на лицето, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход и да назначава прокурист (прокуристи) в неговите дъщерни дружества не касаят правото на собственост върху вещи и в този смисъл са неотносими към визуализираните по-горе въпроси за защита на правото на собственост при условията на чл. 17, ал. 1 КРБ;

3) предвидените в алинеи 5-9 правила за поведение не касаят правото на собственост върху вещи и в този смисъл са неотносими към визуализираните по-горе въпроси за защита на правото на собственост при условията на чл. 17, ал. 1 КРБ;

4) в алинея 10 е предвидена възможност за особения търговски управител да се разпорежда и да отчуждава имущество на дружеството, в това число и принадлежащи на дружеството вещи и имоти, но само в рамките на дейността по обикновено управление (по смисъла на § 1, т. 18 от Допълнителната разпоредба на ЗАРИДСНПП). Извън рамките на обикновеното управление той може да прави това само след предварително дадено разрешение от Министерския съвет на Република България. Тази хипотеза е относима към правото на собственост, разглеждано като класическо вещно право, но по-скоро тя касае засягане на неговата неприкосновеност по смисъла на чл. 17, ал. 3 КРБ като част от общия въпрос може ли да бъде ограничавано правото на собственост и в какви случаи, доколкото става въпрос за упражняване от страна на особения търговски управител на правомощието „разпореждане“ (разбира се, само по отношение на движими вещи и недвижими имоти),

което представлява част от римскоправната триада на правото на собственост върху вещи. Поради тази причина на тази алинея ще обърна внимание по-долу на съответното място.

Ако се възприеме разбирането за по-широкото значение на собствеността и правото на собственост по смисъла на чл. 17, ал. 1 КРБ може да се достигне до констатацията, че в чл. 27в, алинеи 3, 4, 5, 6 и 10 са визирани хипотези, при които:

а) е установена забрана за упражняване на правото на глас, на правата на едноличен собственик на капитала и на правото на разпореждане с притежавани акции и дялове от капитала на лицето, опериращо критичната инфраструктура, и на лицето, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход;

б) особеният търговски управител може да упражнява права, които са характерни за притежателя на дялове и акции в капиталово търговско дружество и в частност:

- правото на глас (ал. 4);
- правото на разпореждане с акции и дялове в капиталовото дружество (ал. 4, ал. 5 и ал. 6);
- правото да се извършват промени в управителните органи на капиталовото дружество (ал. 4 и ал. 7) и да се назначава прокурист (прокуристи) в дъщерни дружества на капиталовото дружество (ал. 4);
- правото да се разпорежда с имущество (включително с принадлежащи му акции и дялове от капитала на други дружества) на капиталовото търговско дружество в рамките на дейността по обикновено управление, а извън тези рамки - само с предварителното разрешение от Министерския съвет (ал. 10).

Във всички тези хипотези въпросът за конституционосъобразността на цитираните разпоредби следва да се анализира съобразно възможността за засягане на неприкосновеността на частната собственост по чл. 17, ал. 3 КРБ в смисъл на нейното ограничаване.

Считам за неотносими към въпросите за гаранциите и защитата на правото на собственост по смисъла на чл. 17, ал. 1 КРБ и за неприкосновеността на частната собственост по смисъла на чл. 17, ал. 3 КРБ разпоредбите на чл. 27в, алинеи 7, 8 и 9 и в този смисъл те не са противоконституционни на тези основания.

4.2. Относно твърденията за противоконституционност на чл. 27а, ал. 3 в частта „както и в лице, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход" и на чл. 27в, алинеи 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 и 10 като противоречащи на принципа за неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3 КРБ)

Правото на частна собственост по смисъла на чл. 17, ал. 3 КРБ не е от категорията на абсолютните права по смисъла на чл. 57, ал. 3 КРБ, упражняването на които не може да бъде ограничавано на никакво основание. То не е и от групата на правата, които могат да бъдат ограничавани временно при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение (Решение № 10 от 23.07.2020 г. по к.д. № 7/2020 г.) Очевидно е, че правото на частна собственост принадлежи към третата група субективни права по смисъла на цитираното решение на Конституционния съд, т.е. към правата, които могат да бъдат ограничавани на други основания.

От направеното със Закона за изменение и допълнение на ЗАРИДСНППНП допълнение на чл. 27а, ал. 3 с думите „*както и в лице, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход*" е видно, че ограничаването на правото на частна собственост на тези лица може да бъде извършено при съблюдаване на изискванията, посочени в цитираното по-горе Решение № 12 от 30.09.2021 г. по к. д. № 10/2021 г., а именно:

- ограничението да бъде въведено **със закон** - възможността за такова ограничение е предвидена в ЗАРИДСНППНП;

- ограничението да е **необходимо за постигане на конституционно легитимна цел** - целите, които налагат посоченото ограничение са посочени в самата разпоредба на чл. 27а, ал. 3 ЗАРИДСНППНП и това са *„обстоятелства, които застрашават националната сигурност, общественя ред, доставката на критични ресурси, нарушаване на конкуренцията в случай на монополно или господстващо положение, когато това застрашава националната сигурност, или нарушаване на международни ограничителни мерки или такива на Европейския съюз, които са задължителни за Република България*Както вече се отбеляза по-горе в част I, точка 3 всички изложени

представляват **утвърдени конституционни ценности** по смисъла на Конституцията на Република България;

- ограничението да е **пропорционално средство за защита на застрашени конституционни ценности** - в случая не е допуснато нарушение на принципа на пропорционалност (съразмерност), доколкото в чл. 27а, ал. 3 ЗАРИДСНПП законодателят е предвидил единствено възможност **за започване на процедура** за назначаване на особен търговски управител. Съвсем очевидно е обстоятелството, че започването на такава процедура може да доведе, но може и да не доведе до назначаването на такъв управител. Преценката за необходимостта дали да бъде назначен или да не бъде, е предоставена на Министерския съвет, в качеството му на централен орган на изпълнителната власт, който ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите на Република България (чл. 105, ал. 1 КРБ), част от която вътрешна и външна политика са осигуряване на обществения ред и националната сигурност (чл. 105, ал. 2 КРБ). Тоест, конкретизацията на преценката дали и доколко назначаването на особен търговски управител в лице, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход ограничава неприкосновеността на правото на частна собственост и дали това е пропорционалната (съразмерна) мярка за защита на визираните в чл. 27а, ал. 3 ЗАРИДСНПП (която пропорционалност вече е преценена от законодателя при приемане на Закона за изменение и допълнение на ЗАРИДСНПП) конституционни ценности, е предоставена на Министерския съвет, който като орган на централната изпълнителна власт действа законосъобразно по презумпция, т.е. ръководейки се от Конституцията и законите на страната - така, както изисква чл. 105, ал. 1 КРБ.

Във връзка с принципа на пропорционалност (съразмерност) при евентуалното ограничаване на неприкосновеността на правото на частна собственост на лица, извършващи съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход чрез назначаване на особен търговски управител не следва да се пропуска и това, че (освен строго регламентираната процедура за назначаване на такъв управител) законодателят е създал **достатъчно гаранции за осигуряване на справедлив баланс** между регламентираните в ЗАРИДСНПП функции на особения търговски управител, респ. действията, които той може да извършва в това си качество, и необходимостта от

защита на интересите на титуляра на правото на собственост върху съответните вещи, респ. върху дяловете и акциите от капитала на съответния правен субект, осъществяващ някоя от посочените дейности. Според мен този справедлив баланс е обезпечен от следните изисквания:

1) изискванията за образователен ценз и професионален опит при управление на икономическите дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход (чл. 276, ал. 3, т. 4 и т. 5 ЗАРИДСНППНП);

2) изискванията за законосъобразност и надеждност при извършване на дейности, свързани с предоставяне на платежни и въобще финансови операции и услуги (чл. 276, ал. 3, т. 6 ЗАРИДСНППНП);

3) изискването за одобряване на представения от кандидата за особен търговски управител 6-месечен подробен план за действие от Съвета по сигурността към Министерския съвет (чл. 276, ал. 5 ЗАРИДСНППНП);

4) изискването за представяне на ежемесечен писмен отчет за изпълнението на плана за действие пред парламентарната Комисия по икономическа политика и иновации (чл. 276, ал. 6 ЗАРИДСНППНП) или пред Министерския съвет (чл. 276, ал. 10 ЗАРИДСНППНП);

5) изискването за спазване на служебна, търговска или друга защитена от закона тайна от страна на особения търговски управител (чл. 276, ал. 8 вр. чл. 27 ЗАРИДСНППНП);

6) изискването за предприемането на действия за запазване на имуществото на собственика от особения търговски управител с грижата на добрия търговец (чл. 27в, ал. 1, т. 3 ЗАРИДСНППНП);

7) изискването за възлагане от особения търговски управител на независим одит на дейността на лицето или лицата, извършващо/и съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход (чл. 27в, ал. 2 ЗАРИДСНППНП);

8) изискването за депозиране на получената сума (от евентуално извършена от особения търговски управител разпоредителна възмездна сделка с акциите или дяловете от капитала на лицето или лицата, извършващо/и съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход) в специална сметка на разпореждане на министъра на финансите на Република България (чл. 27в, ал. 6 ЗАРИДСНППНП);

9) ограничението по отношение на особения търговски управител да се разпорежда или да отчуждава имущество на лицето, по отношение на което осъществява оперативен

контрол, или да поема финансови задължения от името на лицето, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход, извън рамките на обикновеното управление и обичайната търговска дейност, само след предварително разрешение от страна на Министерския съвет (чл. 27в, ал. 10 ЗАРИДСНПП).

Не биха могли безкритично да се възприемат твърденията на групата народни представители от 51-вото Народно събрание, че *„когато със закон е предоставена възможност на гражданите да се разпореждат със свое имущество и активи, не може с последващ закон да се прогласи неприложимост на свободното управление и разпореждане с правото на собственост върху тях, оказва се, за един неопределен срок“*.¹ Както вече стана ясно от изложените по-горе практика на Конституционния съд и становища в правната доктрина, **правото на частна собственост, макар и неприкосновено, може да бъде не само ограничавано, но дори и принудително отчуждавано (която хипотеза е предвидена в самата Конституция) и това е конституционно допустимо за постигането на общественозначими цели и осигуряване на общественозначими ценности.** Освен това, както вече се отбеляза по-горе, съгласно установената практика на Конституционния съд въвеждането, както и изменението на специален режим за определена група икономически субекти не е противоконституционно, ако законодателят по този начин гарантира всички субекти в съответната група да бъдат третирани еднакво.

Съобразно изложеното считам твърденията за противоконституционност на чл. 27а, ал. 3 в частта *„както и в лице, извършващо съхраняване, транспорт или търговия на едро и дребно с нефт и продукти от нефтен произход“* и на чл. 27в, алинеи 3, 4, 5, 6 и 10 като противоречащи на принципа за неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3 КРБ) за неоснователни.

Както вече посочих в предходната точка *in fine*, считам за неотнормирани към въпросите за гаранциите и защитата на правото на собственост по смисъла на чл. 17, ал. 1 КРБ и за неприкосновеността на частната собственост по смисъла на чл. 17, ал. 3 КРБ разпоредбите на чл. 27в, алинеи 7, 8 и 9 и в този смисъл те не са противоконституционни на тези основания.

III. Относно твърденията за противоконституционност на чл. 27в, алинеи 3, 4, 5, 6 и 7 като противоречащи на принципа за свободната стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 КРБ, както и на гаранциите по чл. 19, ал. 3 КРБ относно закрилата от закона на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица

1. Относно свободната стопанска инициатива по чл. 19 КРБ

Още през далечната 1993 г., тълкувайки чл. 19, ал. 2 и ал. 4 КРБ, Конституционният съд заема позицията, че тези две алинеи на чл. 19 представляват доразвитие на първата алинея, според която *„икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива. Тази инициатива не може да се осъществи пълноценно, без да се осигури простор за създаването и развитието на частната собственост. Затова и двете алинеи, чието тълкуване се иска, се отнасят не само за гражданите и юридическите лица, които са изрично споменати, но и за държавата и общините, когато те действат при пазарни условия, т.е. като частни собственици“* (Решение № 19 от 21.XII.1993 г. по к. д. № 11/93 г.). Скоро след това в своето Решение № 2 от 6.II.1996 г. по к. д. № 26/95 г.) Съдът визиращ, че в чл. 19, ал. 1 и ал. 2 КРБ са ясно формулирани *„конституционните принципи на пазарната икономика“* именно *„свободна стопанска инициатива“* по чл. 19, ал. 1 и принципа и изискването *„законът да създаде и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност“* (чл. 19, ал. 2). Като принцип, върху който се основава икономиката на страната, свободната стопанска инициатива се посочва и в Решение № 22 от 10.12.1996 г. по к. д. № 24/96 г.

Фундаментално по своя характер се оказва Решение № 6 от 25.11.1997 г. по к. д. № 32/96 г., в което Конституционният съд, след като отново подчертава, че в чл. 19, ал. 1 КРБ е прогласен **принципа на свободна стопанска инициатива**, върху който се основана икономиката на Република България, за пръв път в своята практика разглежда свободната стопанска инициатива **и като субективно право**. Съдът подчертава, че *„правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер. Свободата на стопанска инициатива не изключва принципите на държавно регулиране и на държавен контрол на стопанската дейност. Конституцията предоставя на законодателя правото да уреди съответно да ограничи свободата на стопанската инициатива по законодателен*

ред. Такива са хипотезите на чл. 18 от Конституцията (относно държавната собственост и държавния монопол) или на чл. 19, ал. 2 от Конституцията (предотвратяване на злоупотребата с монополизма и нелоялната конкуренция и защитата на потребителя). Свободната стопанска инициатива може винаги да бъде ограничена и с оглед защитата на други конституционни ценности - например суверенитета, сигурността и независимостта на страната и нейната териториална цялост; опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната; особена закрила на земята; защитата на българския език и на националното историческо и културно наследство и т.н. Свободната стопанска инициатива може да бъде ограничавана винаги в хипотезите на чл. 57, ал. 2 и 3 от Конституцията". Така възприетата от Конституционния съд теза последователно се утвърждава в последващата негова практика (в този смисъл са Решение № 18 от 14.11.1997 г. по к. д. № 12/97 г., Решение № 14 от 5.06.1998 г. по к. д. № 9/98 г., Решение № 4 от 1.04.1999 г. по к. д. № 31/98 г. и др.).

Нов елемент в развитие на тезата за конституционноустановената принципна възможност да се участва в стопанския живот на страната внася Решение № 10 от 25.06.1999 г. по к. д. № 36/98 г., според което конституционния законодател „не издига тази възможност над другите принципи, залегнали в Конституцията". Според Съда „налагането на едни или други ограничения не противоречи на Конституцията, ако са въведени с цел защита на обществения интерес и ако отговарят на законодателната целесъобразност, какъвто безспорно е и настоящият случай. По сходен начин Решение № 1 от 29.01.2015 г. по к. д. № 5/2014 г. посочва, че „принципът на свободна стопанска инициатива не е абсолютен и изискването правните субекти да имат еднакви правни условия за стопанска дейност търпи държавно регулиране (възможност, потвърдена в Решение № 9 от 2003 г. по к. д. № 10 от 2003 г.). Въпросът е за границите на ограничението. Тези граници трябва да са обективно необходими, ясно и безпротиворечиво очертани и да отговарят на критерия пропорционалност а в Решение № 8 от 28.06.2016 г. по к. д. № 9/2015 г. Съдът, макар и да потвърждава, че „икономическата свобода е съществена конституционна ценност" все пак възприема и утвърждава тезата, че „икономическата свобода не е абсолютна и тя отстъпва пред необходимостта да се

осигури, в условията на ограничен публичен ресурс, постигането на приоритетната цел в здравеопазването - гарантиране на живота и закрила на здравето на гражданите.

Държавната интервенция тук е не само конституционно търпима, тя е обществено potrebна и социално оправдана от легитимната цел на закона. В този смисъл е и Решение № 10 от 4.11.2025 г. по к. д. № 32/2024 г., в което, позовавайки се на своя предходна практика, Конституционният съд приема следното: „следва също така да се има предвид, че за разлика от правото на гражданите на достъпна медицинска помощ, което е неотменимо (чл. 57, ал. 1 от Конституцията), **правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер и Основният закон допуска неговото ограничаване с оглед необходимостта да се защитят други конституционни ценности** (Решение № 6 от 1997 г. по к.д. № 32/1996 г.; Решение № 8 от 2023 г. по к.д. № 21/2022 г.). Според практиката на Съда конкретно "народното здраве" е ценност, за защитата на която "може да бъде ограничавано упражняването на редица права и свободи" (Решение № 10 от 2020 г. по к.д. № 7/2020 г.). **От тази гледна точка правото на достъпна медицинска помощ представлява легитимно основание за ограничаване на свободната стопанска инициатива, но обратното не е вярно - свободната стопанска инициатива не може да оправдае каквото и да е ограничение на това основно право, нито да обуслови освобождаване на държавата от задължението да го гарантира**

В Решение № 8 от 5.12.2023 г. по к. д. № 21/2022 г. също може да се прочете следното: „Следва да се има предвид, че поначало **правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер** и не изключва държавното регулиране и държавния контрол на стопанската дейност, поради което Основният закон **предоставя на законодателя да уреди, съответно да ограничи свободата на стопанска инициатива по законодателен ред с оглед защитата на други конституционни ценности** (Решение № 6 от 1997 г. по к. д. № 32/1996 г.). В същия смисъл и в Решение № 1 от 2015 г. по к. д. № 5/2014 г. се приема, че в правовата държава свободата на осъществяване на стопанската дейност се основава на "система от правила с принципно значение, които трябва едновременно да се спазват, да се прилагат и които взаимно си влияят", поради което стопанската дейност не може да бъде преценявана "от гледище на един изолирано взет конституционен принцип", тъй като "при определяне на границите на държавното регулиране значение имат и други принципи и осъществяването на основните права става винаги в определена обществена и социална

среда". От тази гледна точка въвеждането на ограничения за извършване на точно определен вид търговска дейност по съображения за балансиране с други конституционни ценности сам по себе си не е в състояние да обуслови нарушаване на Основния закон

Няколко други решения от практиката на Конституционния съд, свързана със свободната стопанска инициатива по смисъла на чл. 19 КРБ също заслужава да бъдат посочени. Така например в Решение № 33 от 8.12.1998 г. по к. д. № 30/98 г. Конституционният съд изрично посочва, че възможността съобразно чл. 18, ал. 4 КРБ да се установи държавен монопол за изчерпателно изброените в тази разпоредба стопански дейности представлява „*изключение от конституционните принципи на пазарната икономика, които ясно са формулирани в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията. Монополът създава не само икономически, но и правни различни условия за стопанските субекти. Понеже § 10 установява държавен монопол на основание чл. 18, ал. 4 от Конституцията, произтичащите от това ограничения за стопански дейности (§ 11, ал. 2) през времето, за което е установен държавният монопол (§ 12), не са в противоречие с Конституцията. След като със закон (ЗД) се установява държавен монопол в сфера на стопанска дейност, включена в изчерпателното изброяване по чл. 18, ал. 4 от Конституцията, изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал.2) в същата сфера няма приложение*”. В продължение на тази логика Решение № 6 от 19.09.2000 г. по к. д. № 8/2000 г. изрично подчертава и два съществени извода, свързани със съотношението между държавния монопол по чл. 18, ал. 4 КРБ и свободната стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 КРБ. Те са следните: „*А) приложното поле на държавния монопол е определено изчерпателно; изчерпателното изброяване на дейностите, за които е допустимо установяване на държавен монопол, изключва възможността такъв да бъде установен и за други дейности; Б) една от целите на тази разпоредба е предотвратяване на монополизма (извън посочените в нея случаи).*

В подкрепа на тези изводи е необходимо да се отбележи следното: в чл. 18, ал. 4 от Конституцията се разрешава поведение, което е отклонение от основната уредба на икономическите отношения. Последните се основават на свободната стопанска инициатива. Монополизмът е нежелан от Конституцията, а е допустим за изрично

изброените дейности само в полза на държавата. В цитираното решение изрично е подчертано, че посочената разпоредба допуска монополизма като изключение "

В практиката на Конституционния съд се наблюдава последователното възприемане и развитие и на идеята, че **„многообразието и спецификата на различните стопански сфери предполага необходимост от различни правни режими за ефективно осъществяване на съответстващите им различни дейности**която се открива в Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к. д. № 5/2002 г. Поради това многообразие от дейности Съдът приема, че някои конституционни норми допускат нюансирани законодателни решения, като посочва в този смисъл , че **„конституционното правило начл. 19, ал. 2, според което законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, не е абсолютно. То има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всичките многообразни стопански сфери. Съображения за целесъобразност, както и наличието на необходимост от постигането на обществено приоритетни и значими цели, каквито са целите на приватизацията, допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2. В подобен смисъл са и други решения на Конституционния съд, като например Решение № 9 от 1999 г. по к.д. № 8 от 1999 г. (ДВ, бр. 57 от 1999 г.), Решение № 30 от 1998 г. по к.д. № 23 от 1998 г. (ДВ, бр. 137 от 1998 г.)** Тази идея се възприема и в последващите Решение № 4 от 15.03.2007 г. по к. д. № 10/2006 г., Решение № 11 от 18.12.2007 г. по к. д. № 6/2007 г., Решение № 15 от 21.12.2010 г. по к. д. № 9/2010 г. и Решение № 5 от 14.06.2022 г. по к. д. № 13/2021 г., като в последното Съдът съвсем ясно посочва, че **„по отношение на стопанските субекти принципът на равно третиране има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в отделен икономически отрасъл, но не непременно еднаквост между всичките многообразни икономически отрасли, нито между различните стопански дейности в рамките на един икономически отрасъл. Гарантиране на еднакви правни условия се дължи на всички стопански оператори, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определен отрасъл, но разбира се не и еднакви правни условия за всички многообразни**

стопански дейности или абстрактно за всички правни субекти. Равенството пред закона не е еднаквост на всички субекти на едно право или задължение”.

В резултат на анализа на посочената практика на Конституционния съд може да се стигне до следните по-съществени обобщения и изводи.¹¹

Считам, че свободната стопанска инициатива по смисъла на чл. 17, ал. 1 КРБ има двойствено правно битие:

- от една страна, тя представлява основен конституционно установен принцип (основа) за развитие на икономиката на страната;
- от друга страна тя може да се разглежда като материално субективно право — правото да се извършва (осъществява) стопанска (икономическа, предприемаческа) дейност.

Няколко по-съществени аргумента биха могли да бъдат изложени в подкрепа на това обяснение. Първо, безспорно е, че Конституцията визираща пазарно ориентиран път за развитие на икономиката на страната. Това означава, че предпочитаният от конституционния законодател механизъм за развитие на стопанските отношения е те да се развиват в съответствие с принципите на пазара и с пазарните закономерности. А в основата на пазара и на неговото развитие стои именно свободата на икономическа (стопанска) дейност. Без да се установи възможност и без да се признае на лицата право свободно да осъществяват желана от тях икономическа дейност, пазарно развитие на икономиката е немислимо. Вторият аргумент в подкрепа на изложеното обяснение е, че в действащото законодателство липсва изрична правна уредба на правото да се осъществява стопанска дейност. В него липсва общ закон, който да установява такова субективно право, да регламентира неговото съдържание, да регламентира възможностите и хипотезите на ограничаване на правото, както и възможностите и хипотезите за държавна намеса в стопанските отношения. В Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност и в Закона за защита на конкуренцията също липсват норми, признаващи и уреждащи такова субективно право. Във връзка с това може да се постави въпросът дали не е пропуск на законодателя да установи

¹¹ Всички обобщения и изводи са взимани от публикуваната ми в списание „Бизнес и право“, бр. 3 от 2018 г. статия на тема „Относно свободната стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 от Конституцията на Република България“. Същата може да бъде достъпена на следния адрес: <https://business-law.unwe.bg/bg/journalissues/article/10174>

правото да се извършва стопанска дейност по законодателен ред, щом визира свободната стопанска инициатива като принцип за пазарното развитие на икономиката. Всъщност това не е пропуск, а съвсем обосновано и логически последователно решение на законодателя, доколкото той е установил това право в самата Конституция на страната.

На трето място, аргумент в подкрепа на това възможно обяснение представлява разпоредбата на чл. 19, ал. 2 КРБ, която вменява на законодателя да осигури по законодателен ред еднакви правни условия за извършване на стопанска дейност. Това е така, доколкото конституционният законодател вече е уредил в самата Конституция правото свободно да се извършва стопанска дейност и препраща към закон относно осигуряването на еднакви правни условия за нейното извършване. В този аспект неговата логика е безупречна. Възприемайки противната теза, бихме стигнали до правния и логически абсурд конституционният законодател да препраща към закон относно осигуряването на еднакви правни условия за извършване на стопанска дейност, без въобще да е регламентирал правото да се извършва такава дейност.

По-съществените обобщения относно свободната стопанска инициатива като принцип за развитие на икономиката са следните. Както вече посочих по-горе, още през 1997 г. Конституционният съд посочи, че свободната стопанска инициатива и необходимостта от еднакви правни условия за извършване на стопанска дейност са в основата на икономиката и на нейната пазарна ориентация и развитие. Тоест, че те представляват „ясно формулирани конституционни принципи на пазарната икономика“. По същество това означава, че българският конституционен законодател е признал на тези схващания на либерализма конституционна ценност, като ги е превърнал в основни, ръководни начала за развитие на българската икономика.

Въпреки безспорната им стойност в тази насока свободната стопанска инициатива и еднаквите правни условия за осъществяване на стопанска дейност не трябва да се разглеждат като абсолютни постулати. Необходимо е да се изследва и анализира тяхната връзка и взаимодействие и с други правни институти, респ. с други конституционни ценности. Така например конституционният законодател е създал и разпоредбата на чл. 18, ал. 4 КРБ, която допуска възможността да се установи държавен монопол за извършване на една, повече или всички от изброените в тази разпоредба дейности. Наличието на тази разпоредба предизвиква основателния въпрос не е ли налице противоречие между тази

възможност и горепосочените принципи, доколкото обективно е невъзможно едновременното съществуване на монопол и свободна стопанска инициатива, респ. монопол и еднакви правни условия за стопанска дейност (доколкото е повече от очевидно, че при установяването на монопол никой субект извън държавата и/или посочените от нея лица не би могъл да осъществява монополизирана дейност. Тоест, доколкото установяването на монопол води не само до икономически, но и до правни различия при осъществяване на съответната стопанска дейност). Такова противоречие всъщност не съществува. Внимателният поглед към материята показва, че логиката на конституционния законодател е безупречна. От една страна, той установява свободната стопанска инициатива и еднаквите правни условия за извършване на стопанска дейност като принципи за установяване и развитие на пазарната икономика, а от друга, установява възможност да се установи със закон монопол в полза на държавата като изключение от тези принципи. Именно защото представлява изключение, монополът може да се установява само със закон (в тесния смисъл на понятието) от Народното събрание, да се установява само в полза на държавата и да се установява само върху част, една или повече от изчерпателно изброените в чл. 18, ал. 4 КРБ дейности, и то само ако това е в обществен интерес. Освен посоченото изключение Конституцията установява и други такива изключения от принципа на свободната стопанска инициатива. Това са хипотезите по чл. 18 от КРБ, свързани със суверенните права на държавата (ал. 2 и ал. 3), предоставянето на концесии (ал. 5), стопанисването и управлението на държавните имоти в интерес на обществото (ал. 6), които изключения са детайлно доразвити в действащото законодателство. Тук е мястото да се посочи, че освен българска конституционна ценност свободната стопанска инициатива е ценност и на правото на Европейския съюз (ЕС). Това е видно от чл. 16 от Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС), който регламентира и признава тази свобода в съответствие с правото на ЕС и националните законодателства и практики на страните - членки на ЕС. В своята практика Съдът на ЕС нееднократно е имал възможността да подчертае, че чл. 16 от ХОПЕС дава защита на свободата да се упражнява икономическа или търговска дейност, свободата на договаряне и свободната конкуренция,¹¹ като по този

¹¹ Решение на Съда (голям състав) от 22 януари 2013 г. по дело C-283/11 (Sky Österreich GmbH срещу Österreichischer Rundfunk), Решение на Съда (пети състав) от 17 октомври 2013 г. по дело C-101/12 (Herbert Schaible срещу Land Baden-Württemberg), Решение на Съда (втори състав) от 4 май 2016 г. по дело C477/14 и др., всички достъпни на eur-lex.europa.eu.

начин посочва не само равнопоставеността на тези явления, но и връзката и взаимодействието между тях. Разглеждайки еднаквите правни условия за извършване на стопанска дейност в контекста на свободната стопанска инициатива, не следва да пропускаме обстоятелството, че те са повече или по-малко свързани с разбирането за равенство. А равенството означава равенство пред закона. Равенството пред закона представлява общ принцип и на правото на ЕС, който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако разграничаването им не е обективно обосновано. В същото това време трябва да се държи сметка и за това, че еднаквите правни условия за стопанска дейност следва да се отнасят за всички частноправни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но това не означава непременно еднаквост между всички многообразни стопански сфери. Понякога обаче законът може да си служи с един или повече критерии за диференциация по отношение на субектите или условията, които, респ. при които, може да се извършва определена дейност, които се избират въз основа на социална, икономическа или политическа целесъобразност. Възможността за провеждане на такава диференциация не означава нарушаване на принципа за равенство. Точно обратното - възможната диференциация в по-голяма степен отчита и въвежда в закона точното и справедливо приложение на равенството пред закона.

В правната доктрина свободната стопанска инициатива се определя като „право на физическите и юридическите лица да предприемат всякаква стопанска дейност извън случаите на уреден със закон държавен монопол.“¹⁰ Това схващане заслужава подкрепа, но с две съществени допълнения. На първо място, и с оглед на съществуващите в доктрината дефиниции на субективното право бихме могли да определим свободната стопанска инициатива като призната и гарантирана от Конституцията на Република България възможност на титуляра на правото свободно да извършва всякаква незабранена от закон стопанска дейност. На второ място, следва да се отбележи, че титуляри на правото могат да бъдат не само физически и юридически лица, но и неперсонифицирани образувания, като например граждански дружества, организирани като граждански дружества консорциуми, а също така и икономически групи. Доказателство в подкрепа на тази гледна точка е концепцията за предприятието в европейското и българското конкурентно право. Титуляри

¹⁰ Марков, М. (2000) Органичаване на конкуренцията, София, 2000

на това право са и държавата, и общините, когато те функционират при пазарни условия, т.е. като частноправни субекти. Практиката също квалифицира свободната стопанска инициатива като „основно право“, което наред с правото на собственост и правото на упражняване на професия са признати и регламентирани от ХОПЕС като основни права на личността.

Кратката обща характеристика на свободната стопанска инициатива, разглеждана като субективно право, показва, че то има двойно битие: от една страна, то е публично право, адресирано към държавата, която следва по подходящ начин да го установи и да гарантира неговото съществуване. От друга страна, то представлява едно притезателно, имуществено, сложно (съставно) и еластично частно субективно право. По своето съдържание правото свободно да се извършва стопанска дейност се състои от следните по-важни правомощия, а именно:

- 1) правото свободно да се започва и да се извършва всякаква незабранена от закон стопанска дейност;
- 2) правото да се избере видът на извършваната дейност - производствена, търговска или дейност в сферата на услугите;
- 3) правото да се избере територията, на която да се извършва съответната дейност;
- 4) правото да се избере правноорганизационната форма за извършване на дейността (търговец, предприятие или икономическа група);
- 5) правото да се използват личните умения, способности и собственост на предприемача за осъществяване на съответната стопанска дейност;
- 6) правото да се използват наличните, респ. да бъдат привлечени материални, финансови, технически, трудови и други ресурси, необходими за извършване на дейността;
- 7) правото да се произвеждат и реализират на пазара продуктите - резултат от стопанската дейност и свързаното с това изискване за равни възможности за достъп до съответните пазари;
- 8) правото свободно да се встъпва в договорни правоотношения, вкл. и свободата на избор на контрагентите, с които може да се встъпва в такива правоотношения;
- 9) правото да се управлява самостоятелно и независимо собственият бизнес на титуляра на правото;

10) правото на получаване и разпределение на печалбата от осъществяваната дейност;

11) правото свободно и почтено да се конкурира с другите субекти, осъществяващи стопанска дейност.

Свободната стопанска инициатива обаче не е абсолютно субективно право. То трябва да бъде разглеждано и анализирано във връзка с функцията му в обществото. Когато това е необходимо и обществено оправдано, свободната стопанска инициатива може да бъде предмет на многобройни видове намеса на публичната власт, с които могат да се въведат различни ограничения за упражняване на стопанска дейност. Такава интервенция обаче е допустима само при наличието на следните кумулативно и алтернативно свързани предпоставки, а именно: 1) ограничението да е предвидено в закон; 2) ограничението да защита основното съдържание на правото на свободна стопанска инициатива; 3) ограничението да е необходимо и действително да отговаря на признати цели от общ интерес или на необходимостта от защита на правата и свободите на други лица.

Изложеното показва, че свободната стопанска инициатива представлява едно еластично субективно право, което може да бъде ограничавано или дори елиминирано по законодателен ред в определени случаи. Като такива случаи практиката познава следните:

1) когато със закон се установява държавен монопол;

2) когато следва да се създадат еднакви условия за осъществяване на стопанска дейност;

3) когато е необходимо да бъдат защитавани конституционни ценности като суверенитета, сигурността и независимостта на страната и нейната териториална цялост; опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа; разумното използване на природните ресурси и др;

4) когато се злоупотребява с него или когато то се упражнява за накърняване на права или законни интереси на други;

5) при обявяване на война, на военно или на друго извънредно положение;

6) когато се цели осигуряване и защита на правото на достъп на обществеността до информация и плурализмът на медиите и т.н.

2. Относно твърдината противоконституционност на чл. 27в, алинеи 3, 4, 5, 6 и 7 като противоречащи на принципа за свободната стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 КРБ, както и на гаранциите по чл. 19, ал. 3 КРБ относно закрилата от закона на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица

В брой 62 от 2707.2018 г. на „Държавен вестник“ е обнародван Закон за административното регулиране на икономическите дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, който влиза в сила (с изключенията, предвидени в § 9 от Преходните и заключителни разпоредби на закона) на 28 януари 2019 г. Този закон внася съществена промяна в както в съществуващата правна уредба на обществените отношения, свързани с доставка, съхраняване и търговия с нефт и продукти от нефтен произход, така и в условията за извършване на тези дейности. Промяната се изразява в това, че за тези икономически (стопански) дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход по смисъла на чл. 2, ал. 1 ЗАРИДСНПНП, които до момента на влизане в сила на този закон са извършвани свободно, съобразно волята и възможностите на предприемащите ги стопански субекти (разбира се при спазване на изискванията на действащото законодателство), занапред се предвижда регистрационен режим, като на субектите, които са ги извършвали до този момент се предоставя 6-месечен срок за регистрация при условията и по реда на закона, който срок тече от влизане в сила на наредбата по чл. 4, ал. 4 ЗАРИДСНПНП (§ 7, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби). В Глава втора от ЗАРИДСНПНП последователно и подробно са разписани общите и специални условия за регистрация на лицата, желаещи да извършват икономическите дейности по чл. 2, ал. 1, обезпеченията, които е необходимо да се предоставят за някои от тези дейности (чл. 9, ал. 1), производството по регистрация, създаването и съдържанието на публичен регистър на лицата, осъществяващи тези икономически дейности, както и условията за прекратяване на регистрацията и заличаване от регистъра.

Глава трета от ЗАРИДСНПНП съдържа някои необходими според законодателя забрани, а Глава четвърта съдържа условията и органите, които осъществяват контрол върху дейността на стопанските субекти, извършващи посочените икономически дейности. От 2023 г. в ЗАРИДСНПНП съществува и нова Глава четвърта „а“, която е посветена на

условията за назначаване и правомощията на назначения при необходимост от това особен търговски управител. В Глава пета от закона се съдържат възможностите за налагане на принудителни административни мерки, както и предвидените имуществени санкции и глоби, които могат да се налагат за извършени административни нарушения по този закон. Всичко изложено показва, че, в съответствие с изразената по-горе практика на Конституционния съд, Народното събрание се е възползвало от предоставената му от Конституцията възможност да преценява целесъобразността от приемането на промяна в режима на извършването на дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, като го трансформира от свободен в регистрационен. Това правомощие на законодателната власт не е ограничено от която и да е разпоредба на Конституцията, свързана с конкретни права на гражданите или с нейни основни принципи.

По идентичен начин Народното събрание се възползва от това си правомощие при създаването на новите алинеи 3, 4, 5, 6 и 7 на чл. 27в със Закона за изменение и допълнение на ЗАРИДСНПП. С тези изменения не се засяга свободната стопанска инициатива, разглеждана като принцип за развитие на икономиката на Република България. Това е така, доколкото не търпят каквито и да е промени:

- нито условията за извършване на икономическите дейности по чл. 2, ал. 1;
- нито установения за това регистрационен режим;
- нито условията, респ. процедурите за регистрация;
- нито възможностите и обхвата на осъществявания контрол върху дейността на субектите, осъществяващи тези дейности.

Икономическата свобода да се извършват такива дейности не се засяга по какъвто и да е начин. Тя продължава да бъде същата, каквато е била и преди приемане на Закона за изменение и допълнение на ЗАРИДСНПП. Както основателно се посочва в цитираното по-горе Решение № 6 от 25.11.1997 г. по к. д. № 32/96 г. **„свободата на стопанска инициатива не изключва принципите на държавно регулиране и на държавен контрол на стопанската дейност**

Що се отнася до свободата на стопанска инициатива, разглеждана като субективно право, цитираната по-горе релевантна практика на Конституционния съд трайно и категорично приема, че Конституцията предоставя на законодателя правото да уреди съответно да ограничи свободата на стопанската инициатива по законодателен ред, когато

това е необходимо за защитата на други конституционни ценности. Както вече се отбеляза по-горе на съответното място, тези ценности са посочени още в първоначалната редакция на чл. 27а, ал. 3 ЗАРИДСНПНП - *„националната сигурност, обществения ред, доставката на критични ресурси, нарушаване на конкуренцията в случай на монополно или господстващо положение, когато това застрашава националната сигурност, или нарушаване на международни ограничителни мерки или такива на Европейския съюз, които са задължителни за Република България"* - и те не са претърпели каквато и да е законодателна интервенция от момента на приемането им до настоящия момент, включително и чрез Закона за изменение и допълнение на ЗАРИДСНПНП, противоконституционността на някои разпоредби от който се иска от групата народни представители от 51-вото Народно събрание. В този смисъл следва да се отбележи и това, че измененията в сочените от тях разпоредби и в частност създаването на нови алинеи 3, 4, 5, 6 и 7 на чл. 27в създават някои ограничения, но не за субектите, които осъществяват визираните от закона икономически дейности, а за едноличните собственици на капитала, респ. за съдружниците или акционерите в такива субекти. Те обаче не отнемат възможността да се придобие дружествено, респ. акционерно участие в такива капиталови търговски дружества, респ. да се притежава целия капитал в тях. Единствено следва да се има предвид, че някои от членствените права, които тези капиталови участия предоставят, са временно ограничени поради необходимостта от защита на конституционно признат интерес от по-висш порядък.

В контекста на разгледаната по-горе практика на Конституционния съд следва да се констатира, че направените допълнения на ЗАРИДСНПНП чрез създаване на нови алинеи 3, 4, 5, 6 и 7 на чл. 27в не засягат и принципа за еднакви правни условия за извършване на тези стопански дейности. Това е така, доколкото тези алинеи биха били приложими по отношение на **всички и всякакви** съдружници или акционери или еднолични собственици на капитала на съответното капиталово търговско дружество, което извършва една или повече от посочените в тях като релевантни стопански дейности. В случая нямат значение такива обстоятелства като например, кой/кои е/са едноличен собственик на капитала, респ. съдружниците или акционерите, какъв е техния дял от капитала, тяхната националност, вида на контрола, който те упражняват върху капиталовото търговско дружество (активен или пасивен (блокиращ) и т.н. От редакцията на посочените по-горе алинеи е видно, че

законодателят ще третира по абсолютно идентичен начин всички тези лица, имащи статуса на едноличен собственик на капитала, съдружник или акционер. Или, както основателно се отбелязва в цитираното по-горе Решение № 5 от 14.06.2022 г. по к. д. № 13/2021 г. *„по отношение на стопанските субекти принципът на еднакво третиране има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в отделен икономически отрасъл, но не непременно еднаквост между всичките многообразни икономически отрасли, нито между различните стопански дейности в рамките на един икономически отрасъл*

Съобразно изложеното считам твърденията за противоконституционност на чл. 27в, алинеи 3, 4, 5, 6 и 7 като противоречащи на принципа за свободната стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 КРБ, както и на гаранциите по чл. 19, ал. 3 КРБ относно закрилата от закона на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица за неоснователни.

Както вече посочих по-горе, считам за неотносими към въпросите за свободната стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 КРБ, както и за гаранциите по чл. 19, ал. 3 КРБ относно закрилата от закона на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица разпоредбите на чл. 27в, алинеи 8 и 9 и в този смисъл те не са противоконституционни на тези основания.

IV. Относно твърденията за противоконституционност на разпоредбите на чл. 4, ал. 3 и чл. 27в, ал. 9 като нарушаващи принципа за съдебен контрол над актовете на администрацията по чл. 120, ал. 1 КРБ и на принципа за разделение на властите по чл. 8 КРБ

Твърденията за противоконституционност на разпоредбите на чл. 4, ал. 3 като нарушаващи принципа за съдебен контрол над актовете на администрацията по чл. 120, ал. 1 КРБ бяха подробно разгледани по-горе в част I, точка 3, в контекста на трайната практика на Конституционния съд относно принципа на правовата държава. Изложените там аргументи са напълно относими и по отношение на чл. 27в, ал. 9.

Считам твърденията за противоконституционност на разпоредбите на чл. 4, ал. 3 и чл. 27в, ал. 9 като противоречащи на принципа за разделение на властите по чл. 8 КРБ за

неоснователни, доколкото чрез изключване на обжалваемостта на административните актове на министъра на икономиката и индустрията по глава четвърта „а“ по реда на АПК (в хипотезата на чл. 4, ал. 3 ЗАРИДСНПП) и на административните актове и вписванията в Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел по административен и съдебен ред (в хипотезата на чл. 27в, ал. 9 ЗАРИДСНПП) не се засягат нито институционалната, нито функционалната независимост на която и да е от трите власти (законодателна, изпълнителна или съдебна) така, както те се разглеждат в Решение № 4 от 30.04.2025 г. по к. д. № 29/2024 г., Решение № 2 от 8.04.2025 г. по к. д. № 13/2024 г., Решение № 10 от 28.09.2021 г. по к. д. № 8/2021 г. и др.

В заключение мога да посоча, че действащото ни законодателство съдържа някои актуални разпоредби, които значително ограничават субективни права на някои правни субекти. Като примерни такива могат да се посочат:

- разпоредбите на чл. 3, ал. 4 и чл. 24 от Закона за народните читалища, първата от които ограничава някои от правомощията, съдържащи се в правото на собственост или правото на ползване (вещно и/или облигационно) на народните читалища, а втората от които директно отнема правомощието им да се разпореждат с притежаваните от тях недвижими имоти;

- разпоредбата на чл. 46 от Закона за освоените заложи, която предвижда възможност за назначаване на управител на търговско предприятие в случаите, когато заложен кредитор избере да се удовлетвори от търговското предприятие на длъжника, разглеждано като съвкупност от права, задължения и фактически отношения. Подобно на някои от обсъжданите по-горе разпоредби от Закона за изменение и допълнение на ЗАРИДСНПП в алинея 6 на чл. 46 е предвидено, че **„с вписването на управителя на предприятие в търговския регистър се прекратяват правомощията на органите на залогодателя - юридическо лице. Залогодателят се лишава от право да управлява и да се разпорежда със заложеното имущество. Залогодателят се представлява, а дейността му се управлява от управителя“.**

- разпоредбите на чл. 635 и чл. 658 от Търговския закон, предвиждащи възможност за ограничаване на правата на неплатежоспособния длъжник и в тази връзка за предоставяне на редица правомощия на назначения синдик.

Във всички посочени хипотези неминуемо се наблюдава ограничаването на права на някои субекти, което обаче се извършва с оглед преследването на определени цели от законодателя, а именно защитата на други, приоритизирани от него интереси. Вероятно поради тази основна причина въпрос за евентуална противоконституционност на цитираните разпоредби никога не е бил повдиган и в този смисъл тяхната конституционосъобразност е вън от съмнение.

20 февруари 2026 г.

С УВАЖЕНИЕ: доц. д-р ИВАН ЦВЕТАНОВ