

До Председателя на
Конституционния съд на РБългария г-ж Павлина Панова

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 467 К1

Дата 31.07.25г.

Уважаема г-жо Панова,

Уважаеми конституционни съдии,

На основание Определение от 22 май 2025г, по к.д. №4 /2025г
предоставям правното си мнение.

Принципът на подсъдността в административното правораздаване е уреден изрично в Административнопроцесуалния кодекс /АПК/. Двуйнстанционността е специфика на административното правораздаване, за разлика от гражданския и наказателния процес.

Такава е правната уредба в чл. 131 АПК, според която съдебните производства са двуйнстанционни, като изключение от принципа е възможно да се уреди в кодекса или друг закон. За да е налице изключение от този принцип, явно законът следва да предвиди изключване на касационната инстанция и делото да се разглежда едноинстанционно.

Да се отнеме касационна инстанция със специален закон означава да се отнеме процесуалната възможност по-висш съд да извърши проверка на съдебно решение на съд с по-нисша йерархия.

От друга страна, АПК урежда принципно и родовата подсъдност на делата, според техния предмет, като изброява видовете административни актове, които са подсъдни на Върховния административен съд, докато чл.132, ал1 определя принципа за родова подсъдност- всички административни актове се оспорват пред административните съдилища.

Следователно оспорването на актове, издадени от Министерския съвет, АПК са включени в обсега на видовете актове, които

кодексът сочи да са подсъдни на Върховен административен съд в хипотезата на изключението. Така, административен акт, издаден от МС попадат в хипотезата на чл.132, ал2 АПК- родовата подсъдност е регламентирана изрично- Върховен административен съд.

Изброяване на обсега от видове административни актове, които не са подсъдни на административните съдилища, а на по-висш съд в йерархията на съдилищата е съществено в административния процес, тъй като целта на законодателя е именно върховен съд да провери законосъобразността на акт, издаден от изброените административни органи, с оглед обществената значимост на актовете, които те издават и с които актове се създават субективни права и задължения или се засяга законен интерес.

В тази връзка нормата на чл.132, ал2 от АПК е съобразена с конституционната норма на чл.125 КРБ, според която актовете на Министерския съвет могат да се оспорват пред Върховния административен съд.

Нормата на чл.120, ал2 от КРБ предвижда възможност за изключване на обжалване пред съд на административни актове, но трайната съдебна практика е в аспект, че се изключва изобщо оспорване пред съд , поради особено съществени обстоятелства, свързани със защита на обществения интерес до степен, че са налице обстоятелства, които не дават изобщо възможност за дейност на съдебна институция. В доктрината П.Стайнов сочи същото основание като евентуална възможност за изключване на съдебно оспорване на издаден административен акт. Обаче, с приемане на нормата на чл. 38, ал1 от Закона за държавната собственост , която е предмет на това конституционно дело, не се изключва изобщо съдебното оспорване на издадения административен акт , а се изземва втората касационна инстанция на редовно съдебно производство, уредено в АПК. Следователно конституционната норма на чл.120, ал2 не е нарушена, тъй като не се отнема съдебното оспорване на административния акт принципно.

Така, нормата на чл.38, ал1 от ЗДС, предмет на конституционното дело, следва да се съпостави основно с конституционната норма на чл.125 от КРБ и чл.4 от КРБ, във връзка с нормите от АПК и установената трайна практика на КС.

За да изझे оспорването на съдебно решение, постановено от първоинстанционен съд законодателят трябва да има съображения, които да поясняват защо е необходимо изменение на родовата подсъдност, изрично посочена в чл.132, ал2 АПК като уреденото изключение в АПК, се приравнява на принципната хипотеза в чл.132, ал1 АПК. Такава законодателна цел, променяща обезпечаването на съдебното оспорване на актове, така, че да премахне със специален закон специална хипотеза в АПК за йерархична подсъдност на вид актове пред върховен съд, като да я приравни с общата хипотеза за подсъдност на административните съдилища, се нуждае от убедителни мотиви на законодателя.

В кумулация с това изменение, следва да се прибави и втората хипотеза на промяна в „структурата“ на подсъдността, а именно премахването на двуинстанционността.

Във втората хипотеза законодателя отнема правото на гражданина да иска и да получи справедлив съдебен процес, чрез проверка на законосъобразността на съдебното решение от по-горестоящ съд. Стесняването на това право на засегнатото лице, се нуждае от мотиви на законодателя, които да обосновават както необходимостта, така и факта, че не се засягат основни права на гражданите, адресати на отчуждителния акт .

Липсват мотиви към законопроекта, за да се даде възможност за изясняване целта на приемане на законовата норма.

За да се обоснове синхрон с конституционна норма, при стесняване на конституционно гарантираната възможност на засегнатото лице да оспори административния акт, пред висшестоящ съд /чл.125 ал2 КРБ/, и да оспори съдебно решение на първоинстанционен съд, така, както АПК предвижда, влиза в противоречие с нормата на чл 4 от КРБ.

Може да се разсъждава дали изменението в чл.38, ал1 от ЗДС е в унисон с конституционните норми, само хипотетично, като се предполага целта на законодателя.

Така напр., ако местонахождението на имота е водещ критерий за промяна на родовата подсъдност при оспорване, като се синхронизира с местната подсъдност, то следва да се мотивира както законодателното отнемане на компетентността на върховния административен съд, така и въвеждането на окончателност на първоинстанционното решение на административния съд.

Ако мотива на законодателя е да създаде аналогична норма в специален закон на общата норма на АПК, по отношение местната подсъдност на оспорвания административен акт- по седалището на лицето, което сезира административния съд, то отново е налице противоречие с чл.125, ал2 КРБ, във връзка с чл.132, ал1 и ал2 АПК, с оглед изброените актове на органи, които се оспорват единствено като първа инстанция пред ВАС, а като касационна – пред петчленен състав на ВАС. Нормата на чл. 133 АПК, определяща местната подсъдност при оспорване на административни актове, урежда компетентността само на административните съдилища и не дерогира компетентността на ВАС, уредена в чл.132, ал2 от АПК.

Ако целта на законодателя е да улесни гражданина в ситуация, в която се засягат негови права чрез отчуждаване на частна собственост, то също следва да е съпроводено с аргументи, които да съпоставят равновесието между гарантиране на основни права на адресата, а именно- дали обезщетяването на лицето е достатъчна гаранция за защита на правата му и дали тази законова мярка е пропорционална на отнемането на правото на лицето да оспори акта пред върховен административен съд в двуинстанционно производство.

В обобщение: Законодателят не е предоставил мотиви, с които да аргументира каква е целта на нормата, кое налага да се приеме специална норма в специален закон, какви са правните аргументи, както и на каква законова или конституционна регламентация почиват двете съществени изключения в административния процес,

свързани с оспорването на този вид административни актове, издавани от МС, по реда на ЗДС. И именно по тази причина в настоящото правно мнение се борави с хипотетични конструкции, докато законодателят следва да утвърждава законов ред в правова държава.

Мнението ми е, че искането на Министерския съвет е основателно и частта от нормата на чл.38, ал1 от ЗДС, предмет на делото, противоречи на чл.4 и на чл.125, ал1 от КРБ.

С уважение: проф. Дарина Зиновиева

