



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 200 К1
Дата 24.03.2025г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 02.01-34.....

24. март. 2025 г.

*Изразуване К.Л. № 4 КЛ 2025
Определен съдus - докладчик
съдus Павлина Панова
25.03.2025*

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам Ви искането на Министерския съвет за установяване на частична противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от Закона за държавната собственост, одобрено с Решение №177..... на Министерския съвет от 2025 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Росен Желязков





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

от Министерския съвет на Република България

**ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА
РАЗПОРЕДБАТА НА ЧЛ. 38, АЛ. 1 ОТ ЗАКОНА ЗА ДЪРЖАВНАТА
СОБСТВЕНОСТ В ЧАСТТА „ПРЕД АДМИНИСТРАТИВНИЯ СЪД ПО
МЕСТОНАХОЖДЕНИЕТО НА ИМОТА“**

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от
Конституцията на Република България

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Отправляме към Вас искане за установяване на частична
противоконституционност на разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от Закона за
държавната собственост (ЗДС) в частта „*пред административния съд
по местонахождението на имота*“ поради противоречие с чл. 125, ал. 2
и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) и
задължителното тълкуване на Конституционния съд по Решение № 8 от
2018г. по к.д.13/2017г.

I. По допустимост на искането: Министерският съвет е субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд по реда на чл. 150, ал. 2 от КРБ. Искането е одобрено с Решение № 177.. на Министерския съвет от 2025 г. Депозирано е съгласно изискуемите от чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) форма и съдържание. В случая не е налице и отрицателната предпоставка за допустимост на искането по чл. 21, ал. 6 от ЗКС, тъй като Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане.

II. По основателността на искането:

1. Съгласно разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от Закона за държавната собственост решението на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 подлежи на обжалване пред административния съд по местонахождението на имота в 14-дневен срок от съобщаването му. С § 126, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс ЗИД на АПК (обн., ДВ, бр. 77 от 2018г.) законодателят измени разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от Закона за държавната собственост, като думите „тричленен състав на Върховния административен съд“ се заменят с „административния съд по местонахождението на имота“. Това изменение е противоконституционно и противоречи на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, съгласно която Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. Административният акт, който е предмет на съдебен контрол в случая, е решение на Министерския съвет за отчуждаване на имоти - частна собственост, за изграждането на национален обект. Съгласно нормата на чл. 34а от Закона за държавната собственост отчуждаването на имоти и части от имоти - частна собственост, предназначени за изграждането на национални обекти, се извършва с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и на министъра на финансите. До изменението на Закона за държавната собственост, което оспорваме като противоконституционно, съдебният

контрол върху тези решения на Министерския съвет бе упражняван от Върховния административен съд. Тези дела се разглеждаха от тричленен състав на ВАС на една инстанция. След измененията в ЗДС, извършени със ЗИД на АПК (обн, ДВ, бр. 77 от 2018 г.), подсъдността бе променена и прехвърлена на административния съд по местонахождението на имота, като тези дела се разглеждат в състав само от един съдия от съответния административния съд, а в същото време едноинстанционността на това производство бе запазена, тъй като съгласно чл. 38, ал. 8, изречение второ от ЗДС решението на съда е окончателно.

Въведеното от законодателя оспорване на актовете на Министерския съвет, с които се отчуждават имоти - частна собственост, за държавна нужда, пред съответния административен съд, а не пред Върховния административен съд, и кумулативно с това - липсата на касационно оспорване, противоречи и на Тълкувателно решение № 8 от 23.04.2018 г. на КС по к. д. № 13/2017 г., съгласно което разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията задължава Върховния административен съд да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на административните актове, издадени от Министерския съвет и от министрите при упражняване на конституционно възложените им функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление.

В Тълкувателно решение № 8/2018 г. на КС по к.д. № 13/2017 г. съдът категорично се е произнесъл относно приложението на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от КРБ: „...конституционният законодател е възложил на Върховния административен съд още една специфична функция, каквато не е предоставена на никой друг орган на съдебната власт, и това е функцията да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закон. Основният закон не степенува по значимост функциите на Върховния административен съд, поради което директно възложената му с чл. 125, ал. 2 функция да осъществява пряк съдебен контрол за законност върху две големи групи актове, обособени в самостоятелни предложения по различен критерий, е също толкова

съществена, основна и присъща на този съд, колкото и дейностите му по чл. 119 и чл. 125, ал. 1.“

Нормата на чл. 125, ал. 2 от КРБ категорично посочва Върховния административен съд като компетентния съд да се произнася по законността на актовете на Министерския съвет. Това е затвърдено още в Решение № 13 от 22.07.1993 г. на КС на РБ по к.д. № 13/93 г., в което съдът ясно посочва, че чл. 125 от КРБ определя Върховния административен съд като орган, на който е възложен върховният съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, и като съд, който да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. Премахването на подсъдността на ВАС при осъществяване на съдебния контрол върху актовете на Министерския съвет по чл. 34а от ЗДС и изначалната липса на касационно оспорване по тези дела недвусмислено е нарушение на нормата на чл. 125, ал. 2 от КРБ. Според цитираното по-горе Решение № 8/2018 г. на КС по к.д. № 13/2017 г. *„Граматическото и логическото тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Основния закон също води до заключение, че Върховният административен съд действа като първа инстанция, защото тя предвижда съдът да се произнася по законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. В нормата се използва глаголят "произнася", юридическото значение на който е "решавам, постановявам". Подобна правосъдна функция да упражнява пряк съдебен контрол за законосъобразност на административните актове притежава само първоинстанционният съд по административни дела. ... само в първоинстанционното производство административният съд се произнася по законосъобразността на оспорените административни актове и именно това има предвид конституционният законодател, като говори за "законността на актовете на Министерския съвет и на министрите".*

В същия смисъл са и други решения на Конституционният съд, по които е дадено каузално тълкуване на основния закон и конкретно на нормата на чл. 125, ал. 2 от КРБ: Решение № 4 от 11.03.1998 г. по к. д.

№ 16/1997 г.; Решение № 10 от 10.07.1995 г. по к. д. № 8/1995 г.; Решение № 5 от 18.04.2003 г. по к. д. № 5/2003 г. и в Решение № 2 от 12.05.2009 г. по к. д. № 1/2009 г., постановено по искане за установяване на противоконституционност на чл. 18, ал. 2, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г., с което е прието, че е разбираемо правомощието на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията да се произнася по споровете за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите.

С Решение № 4 от 11.03.1998 г. на КС на РБ по к. д. № 16/97 г. (обн., ДВ, бр. 30 от 1998 г.) е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 6, ал. 1, изречение първо от Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти (ЗОСОИ) в частта, която предвижда обжалване пред съответния окръжен съд на решенията, включително мълчаливите откази на министрите, свързани с исканията за обезщетение по този закон. Текстът на отменената като противоконституционна разпоредба е гласял, че *„Решенията, включително мълчаливите откази по ал. 3, подлежат на обжалване в четирнадесетдневен срок от съобщаването им пред съответния окръжен съд.“* Конституционният съд е постановил, че искането по този пункт е основателно в частта му по отношение на нормата на чл. 6, ал. 6, изречение първо от ЗОСОИ и същата е противоконституционна в частта решенията и мълчаливите откази на министри да се обжалват пред окръжен съд. Според съда *„По силата на прякото действие на Конституцията - чл. 125, ал. 2 от Конституцията, тези актове подлежат на обжалване пред Върховния административен съд. Върховният административен съд е компетентен да проверява актове на министри, когато те имат административен характер.“*

Несъмнено в разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от КРБ конституционният законодател визира актовете на Министерския съвет и министрите за осъществяване на държавната политика, т.е. актовете, чрез които се осъществява държавното управление. И *въпросът не е в юридическите свойства на акта, дали това е индивидуален административен акт, или друг административен акт, който по силата на изрична законова разпоредба подлежи на оспорване по реда*

на Административнопроцесуалния кодекс, въпросът е каква функция министърът/Министерският съвет упражнява чрез този акт - дали това е функция по осъществяване на държавната политика в съответната област“ („Промените в Административнопроцесуалния кодекс“, С. Янкулова, Т. Николова, стр.165). Във връзка с това компетентността на Министерския съвет да приема решения за принудително отчуждаване на имоти - частна собственост, за национални обекти е несъмнено част от конституционните функции и правомощия на Министерския съвет по ръководство и осъществяване на държавното управление, както изисква Тълкувателно решение № 8/2018 г. по к.д. № 13/2017 г., за да бъде приложим чл. 125, ал. 2 от КРБ. Както посочва КС в същото решение, правомощията на Министерския съвет в качеството му на централен колегиален административен орган с обща компетентност са многобройни и разностранни, поради което и Конституцията не ги очертава в каталог, а ги урежда в общата рамка по чл. 105 – 107 и в други отделни разпоредби. И в кръга на актовете по чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията се включват тези актове, които притежават белезите на административни актове и които са издадени от Министерския съвет и от министрите в изпълнение на функциите и правомощията им по ръководството и осъществяването на управлението на държавната власт. Защитата на правото на собственост е гарантирано на конституционно ниво и съгласно чл. 17, ал. 5 от КРБ принудителното отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон, при условие че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение. Логично и произтичащо от мястото на Министерския съвет - на върха на йерархията на изпълнителната власт, е да приема решенията за отчуждаване на имоти - частна собственост, за изграждането на национални обекти. Съгласно § 1 от ДР на ЗДС национален обект е обект, определен като такъв със закон, както и инфраструктурни обекти: изграждане и преустройство на транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения - пътища от републиканската пътна мрежа, железопътни линии и обекти на железопътната инфраструктура, пристанища, летища и съоръжения към тях; на други мрежи и съоръжения на техническата

инфраструктура - водоснабдяване, канализация, пречистване на питейни и отпадъчни води, третиране на отпадъци, електрификация, топлофикация, газификация и електронни съобщителни мрежи и физическата инфраструктура за разполагането им, индустриални зони, технологични паркове или индустриални паркове по Закона за индустриалните паркове с необходимата техническа инфраструктура за привличане на инвестиции, определени като национални обекти с решение на Министерския съвет. Видно е, че това са обекти с голяма обществена значимост, обекти, които са част от широк кръг сфери на държавното управление, и напълно резонно и в съответствие с Конституцията законодателят е предвидил отчуждаването на имоти за изграждането на такива обекти да се извършва от Министерския съвет. Във връзка с това актовете на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 от ЗДС са несъмнено правни актове, чрез които Министерският съвет осъществява възложена от Конституцията и детайлизирана в закона функция по държавно управление, както изисква Тълкувателно решение № 8/2018 г. на КС. Извън приложното поле на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от КРБ остават актовете, с които макар да се засягат права и законни интереси на граждани и юридически лица, не се осъществяват властнически правомощия, произтичащи от Конституцията, но решението на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 от ЗДС не попада в тази категория, тъй като с него се осъществяват властнически правомощия.

2.1. Разпоредбата на чл. 38, ал. 1 от ЗДС в оспорваната част противоречи и на принципа на правовата държава. Това е така, тъй като върховната надзорна функция на Върховния административен съд по чл. 125 от Конституцията е белег на правовата държава (чл. 4, ал. 1), защото е гаранция за защитата на правата и свободите на гражданите и юридическите лица срещу издаваните от органите на изпълнителната власт актове, както е имал възможност да постанови Конституционният съд по цитираното Решение № 8 от 2018 г. Посоченото конституционно правомощие Върховният административен съд осъществява чрез правосъдната си дейност като първа инстанция по определени категории правни спорове, като касационна инстанция по отношение на същите тези спорове, както и по отношение на споровете, разрешени от

административните съдилища - като първа инстанция, за които е предвиден касационен контрол. В производството по отчуждаване на имоти - частна собственост, за държавна нужда от Министерския съвет правораздавателната функция на Върховния административен съд е изцяло изключена – както с отпадането на разглеждането на делата от този съд на първа инстанция, така и с липсата на касационно производство, и това е в противоречие с чл. 4, ал. 1 от КРБ, тъй като Върховният административен съд не е нито решаващ съд като първа инстанция, нито касационна инстанция. Законодателното решение за подсъдност на делата по чл. 34а от ЗДС на административните съдилища, а не на ВАС, и то в хипотезата на едноинстанционно производство, е в нарушение на принципа на правовата държава и с оглед на нарушаване на баланса и симетрията при осъществяване на съдебния контрол. В цитираното Решение № 8/2018 г. съдът посочва, че *„При съобразяване на изискването за симетрия логично е актовете на централните органи на изпълнителната власт, поставени на върха на пирамидата ѝ, да бъдат проверявани относно тяхната законност от Върховния административен съд, който също стои на това ниво в системата на административното правораздаване. Разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо съответства на изискването контролът за законосъобразност по отношение на издаваните от централните органи на изпълнителната власт актове да се осъществява от Върховния административен съд, определян в някои от становищата по делото като "съответен", "адекватен", "симетричен" съд. Израз на тази симетрия е установеното с процесуалния закон правило, че оспорванията на нормативните, общите и индивидуалните актове на Министерския съвет и на министрите са подсъдни като първа инстанция на Върховния административен съд, а при оспорване на същите видове актове, издавани от общинските съвети и от кметовете, компетентен да се произнесе е съответният административен съд.“* И също така *„...още две обстоятелства имат значение за определяне на Върховния административен съд като първоинстанционен съд по смисъла на конституционната разпоредба на чл. 125, ал. 2, предложение първо. Съобразно законите изисквания в него правораздават съдии с по-дълъг професионален*

опит, което е допълнителна гаранция за качеството на съдебния контрол върху актовете на висшите органи на изпълнителната власт. Съдиите в него, за разлика от административните съдилища, не заседават еднолично, а разглеждат споровете за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите в тричленен състав като първа инстанция и в петчленен състав – като касационна инстанция.“

2.2. Оспорваната промяна на ЗДС противоречи на принципа на правовата държава и поради следното:

Законопроектът за изменение и допълнение на АПК е внесен от група народни представители (Сигнатура 754-01-16 от 01/06/2017г.). Предложението за изменение на ЗДС не е част от първоначално внесения законопроект. Такова предложение няма и в качените на сайта на Народното събрание предложения от народни представители между първо и второ четене на законопроекта. Видно от стенограма на Комисията по правни въпроси, Протокол № 57 от 04.07.2018 г., изменението в ЗДС е прието на комисия между първо и второ четене, но предложението е без мотиви и обосновка. Съгласно чл. 83, ал. 1 от действащия тогава Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (отм.) *народните представители могат да правят писмени предложения за изменения и допълнения в приетия на първо гласуване законопроект или изработения общ законопроект съгласно чл. 81, ал. 2 в 7-дневен срок от приемането му, съответно от предоставянето му на народните представители, които се аргументират. Предложенията се отправят чрез председателя на Народното събрание до председателя на водещата комисия и се вписват в публичен регистър на Народното събрание.* Видно от интернет страницата на Народното събрание, в публичния регистър към законопроекта не е налично предложение за изменение на Закона за държавната собственост, още по-малко такава да е аргументирана. В доклада на комисията също няма аргументация за направеното предложение, причините за внасянето му, целите, които преследва законодателят с него. Липсата на аргументи в предложението за промяна в подсъдността по дела срещу актовете на Министерски съвет, която подсъдност е конституционно регламентирана, е самостоятелно

основание за противоконституционност на чл. 38, ал. 1 от ЗДС в оспорваната част като противоречаща на принципа на правовата държава, тъй като е недопустимо, без каквато и да е обосновка и изложение на мотиви за това, законодателят да се отклонява от конституционноустановената подсъдност на дела срещу висшия орган на изпълнителната власт и едновременно с това да не предвижда касационно обжалване пред Върховния административен съд.

В мотивите към ЗИД на АПК в частта „Родова подсъдност“ се посочва, че законопроектът цели да осигури в пълна степен изпълнението на основната функция на ВАС, установено от чл. 125, ал. 1 от Конституцията, а именно – осъществяване на върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Предлага се споровете за обжалване на актове за назначаване, прекратяване и изменение на правоотношения на държавни служители, на служители в МВР, военнослужещи и др. да се разглеждат като първа инстанция от административните съдилища и от ВАС като втора. Основният аргумент тези актове, издадени от министри, да се гледат на първа инстанция от административните съдилища, а не от ВАС, е, че при тях е приложим институтът на делегирането и че в множество специални закони е установено делегиране на правомощия за издаване на административни актове от министри на други длъжностни лица, което да доведе до промяна на подсъдността на споровете по оспорване на административните актове, издадени от долустоящите органи. Решението на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 от ЗДС, което е предмет на съдебен контрол по реда на оспорвания като противоконституционен текст от чл. 38, ал. 1 от ЗДС, не попада в категорията административни актове, към които се отнасят мотивите на законопроекта и към които би могло да се приложи институтът на делегирането. Компетентността на Министерския съвет да приеме решение за отчуждаване на имоти и части от имоти - частна собственост, предназначени за изграждането на национални обекти, е ясно посочена в чл. 34а, ал. 1 от ЗДС и тази компетентност не може да се делегира.

Законодателно предложение без мотиви е нарушение на чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и на чл. 83, ал. 1 и чл. 76, ал.1 от ПОДНС (отм.). Съгласно чл. 26, ал. 1 от ЗНА изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност. Липсата на каквито и да е мотиви и обоснованост води след себе си до нарушение и на останалите принципи на нормотворческия процес, тъй като без мотиви е невъзможно да се направи преценка дали е спазен принципът на пропорционалност, на необходимост, на предвидимост. Всичките тези нарушения на изискванията на чл. 26, ал. 1 от ЗНА и на действащия тогава ПОДНС съчетано с обстоятелството, че законодателното предложение касае съдебния контрол върху актове на орган на изпълнителната власт, са толкова съществени, че обуславят нарушение на принципа на правовата държава. В Решение № 10/2009 г. по к.д. № 12/2009 г. съдът *утвърждава разбирането, че принципът на правовата държава не се изчерпва с изискването законът да бъде спазван, но и че приетите закони трябва да отговарят на началата, на които стъпва едно демократично управление.* В случая имаме както нарушение на законите, така и накърняване на началата на демократичното управление поради същественото нарушение на принципите на законодателния процес, което влече след себе си нарушаване на чл. 4 от КРБ. Във връзка с изложеното считаме, че необосноваността, непрозрачността, неспазването на принципа на необходимост и липсата на съгласуваност при приемането на промяната в подсъдността на актове на Министерския съвет влиза в противоречие с принципа на правовата държава. В Решение № 8/2018 г. по к.д. № 13/2017 г. съдът заключава следното: *На последно, но не по значение място, правилото по чл. 125, ал. 2, предложение първо е закрепено на конституционно ниво, за да се гарантира неговата неизменност и да се осуетят опити на законодателната власт да изключи от подсъдността на Върховния административен съд някои или всички актове на Министерския съвет и на министрите по съображения от законодателна целесъобразност, каквато поначало е изключена в разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията, за разлика от предложение второ.* В настоящия

случай, с изменението на нормата на чл. 38, ал. 1 от ЗДС законодателят не само изменя подсъдността по актове на Министерски съвет в нарушение на чл. 125, ал. 2 и чл. 4 от КРБ, но поради липсата на мотиви не може да се установят причините за това и каква е евентуалната „законодателна целесъобразност“.

Правовата държава означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията, както е постановил Конституционният съд в Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 за 2004 г. Считаме, че оспорваната частично разпоредба на чл. 38, ал. 1 от ЗДС не съответства нито формално, нито материално на Конституцията, поради което е противоконституционна.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения и на основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България внасяме настоящото искане за образуване на конституционно дело и за установяване на противоконституционност на чл. 38, ал. 1 от Закона за държавната собственост в частта *„пред административния съд по местонахождението на имота“* поради противоречие с чл. 125, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България и със задължителното тълкуване на Конституционния съд по Решение № 8 от 2018 г. по к.д. № 13/2017 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Росен Желязков