

РЕШЕНИЕ

№ 27951

гр. София, 10.07.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 32 състав, в
публично заседание на 10.06.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Красимира Милачкова

при участието на секретаря Спасина Иванова, като разгледа дело номер **5161** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145-178 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по жалба на Х. Д. Х. против заповед № О-169/03.04.2026 г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция за българите в чужбина (ИАБЧ). Ответникът чрез процесуалните си представители оспорва жалбата като неоснователна.

След като обсъди доводите на страните и приетите по делото доказателства, съдът в настоящия състав приема следното от фактическа и правна страна.

Жалбата е допустима, като подадена в законоустановения за това срок от лице, което има правен интерес от оспорването. Разгледана по същество, тя е основателна.

Производството пред административния орган е образувано по искане на жалбоподателката за заявление за издаване на удостоверение за български произход, подадено на 04.03.2026г. Административният орган обсъдил представените: копие на паспорта на гражданин на И.; удостоверение за раждане на заявителката, издадено в И.; удостоверение за раждане на майката на заявителката Л. К., издадено в И.; акт № 804401/12.02.1997г. за брак между Д. и Л. Х., издаден в И.; копие на удостоверение за раждане на дядото на заявителката А. К., издаден от район С. на Столична община на 07.02.2001 г.; копие на паспорт на гражданин на Република България А. М. К.; препис от акт за раждане на А. М. К. № 127 от 1936 година, издаден в [населено място], Царство България; копие на личен регистрационен картон в ЕСГРАОН на А. К.. Преди да пристъпи към произнасяне по искането, издателят на оспорения акт указал на заявителя да представи допълнителни доказателства, че някой от възходящите ѝ е българин по смисъла на § 1, т.6 от Допълнителните разпоредби (ДР) на Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ).

Въз основа на горепосочените писмени доказателства административният орган приел и изложил в обстоятелствената част на оспорения акт, че роденият в България А. М. К. е дядо на заявителката е дете на родители - български поданици от еврейска народност. Майката на заявителката е негова дъщеря, родена в Тел А. (И.) и е от еврейска народност. Родителите на заявителката принадлежат към еврейската религия, съгласно отбелязването в акта за техния брак. Видно от удостоверението за раждане на заявителката, тя по националност е еврейка. От представените официални документи се установява, че дядото на заявителката А. К. е български гражданин. Останалите възходящи, както и самата заявителка са граждани на държавата И..

При така установените обстоятелства издателят на оспорения акт приел от правна страна, че въпросът за гражданството на някой от възходящите на заявителя няма значение по отношение към предмета на доказване, а въпросът за гражданството на заявителя изобщо не се обсъжда, тъй като процедурата за издаване на виза „Д“ винаги се инициира изключително по заявления от чужди граждани. Посочва се в мотивите на процесното решение, че според § 1, т. 6 от ДР на ЗЧРБ, лице от български произход е лице, на което поне единият възходящ е българин. При липсата на законова дефиниция на използвания от ЗЧРБ термин "българин" следва да бъде направено тълкуване. Понятията „български гражданин“ и „лице от български произход“ са две отделни, самостоятелни, различни по смисъл и съдържание понятия, което е видно и от термините, използвани в чл. 25, ал. 1 и чл. 25, ал. 2 от Конституцията. Предвид празнотата в нормативното регулиране на въпроса, административният орган отбелязал в мотивите си, че агенцията се присъединява изцяло към тълкуването на понятието „лице от български произход“, съдържащо се в т. 2 от мотивите на становище на съдия проф. д-р по право Т. Т. в подкрепа на решение на Конституционния съд № 12 от 23 юли 1996 г. по к. д. № 13/1996 г., доколкото същите мотиви съдържат ясно разграничение на това понятие по см. на чл. 25, ал. 2 от Конституцията от понятието „български гражданин“ по см. на чл. 25, ал. 1 от Конституцията, а именно: „Българинът е лице, което по своя произход (от майката или бащата) е с българска кръв. Българинът не, е задължително български гражданин. Той може да бъде молдовски, унгарски или германски гражданин, но, това не го прави по-малко, българин от българските граждани. Понятието „българин“ е етническо, а не юридическо. Единствената привилегия, която Конституцията създава за българите, е възможността да придобиват българско гражданство по облекчен ред, ако вече нямат такова – чл.25, ал.2 Конституцията. Очевидно е различието между понятието „български гражданин“ и понятието „българин“, Последното използвано за дефиниране на „лице от български произход“. Разбирането, че лице от български произход е лице, което е български гражданин води до правно неприемливо заключение, че всяко лице с гражданство на Република България е българин по произход. Българско гражданство може да има лице, което няма български произход, както и не всяко лице от български произход има българско гражданство. Лице от български произход и българи са лицата, които имат съзнание за принадлежност към исторически обособилата се на територията на страната група с общ език, обща история, обичаи, именни и културни традиции.

Административният орган отбелязал в мотивите си и, че липсват доказателства за български произход на някой от възходящите на заявителката, които са посочени като евреи, от което нейният български произход като основен предмет на доказване останал недоказан със събраните доказателства. За това производство „българският произход“ изисква наличието на кръвна връзка с възходящ, който е българин. Нито гражданството, нито имената, нито самоопределянето към дадена народност или вероизповедание са определящи фактори за наличие на български произход. Произходът е родство по права възходяща линия, той е обективен факт, който настъпва със самото раждане на субекта, като главното тук е наличието на кръвна/ генетична връзка между

низходящи и възходящи и не подлежи на промяна във времето, в това число по желание на субекта. Изложеното не е относимо към гражданството, което, както и изброените по-горе фактори може да бъде променено по желание на лицето. Издателят на оспорения акт посочил, че за да се счита определено обстоятелство установено по надлежен род, то следва да се доказва в съответствие с предвидената в закона форма. Самият ЗЧРБ не съдържа норми, регулиращи реда за доказване на произхода, но такъв ред съдържа Закона за българите, живеещи извън Република България (ЗБЖРБ). Така, според чл. 3, ал. 1 от ЗБЖРБ български произход се доказва с документ, издаден от български или чужд държавен орган; Българската православна църква. В преписката, образувана по заявлението на жалбоподателката за издаване на удостоверение за български произход не съдържат доказателства, че някой от възходящите ѝ е българин (има българска кръв), тоест заявителката има български произход. Въз основа на изложеното е формиран извод, че няма основание за издаване на исканото удостоверение. Поради това и на основание чл. 19, ал. 9 от Закона за администрацията, чл. 59, ал. 1 АПК, във връзка с чл. 2 и 3 от ЗБЖРБ и чл. 14, ал. 1, изр. второ от Правилника за дейността на ИАБЧ с оспорената заповед е отказано издаването на удостоверение за български произход на жалбоподателката.

В производството пред съда не бяха събрани доказателства за съществуването на релевантни обстоятелства, различни от установените от административния орган. При изяснена в пълнота фактическа обстановка съобразно чл.35-36 АПК, издателят на процесната заповед е формирал изводи, несъответни на материалния закон и неговата цел.

Действително, понятията „български гражданин“ и „лице от български произход“ са отделни, самостоятелни, различни по смисъл и съдържание. Също така, не е налице определение в нормативната уредба, която да изяснява в какъв конкретен смисъл е използвана думата „българин“ в определението на т.6 от § 1 на ДР на ЗЧРБ. Тя гласи, че "Лице от български произход" е лице, на което поне единият възходящ е българин. Когато нормативният акт е непълен, за неуредените от него случаи се прилагат разпоредбите, които се отнасят до подобни случаи, ако това отговаря на целта на акта; ако такива разпоредби липсват, отношенията се уреждат съобразно основните начала на правото на Република България - чл.46, ал.2 от Закона за нормативните актове (ЗНА). Изрично съществуващите разпоредби в този нормативен акт установяват правилата за тълкуване, в т. ч. при непълнота, и те не предвиждат обосноваване на отказ да бъде издаден документ от значение за признаване на права чрез отделно становище, което е изготвено за други цели.

Въпросът, поставен за разглеждане по к. д. № 13/1996 г. на КС е съществено различен от разглеждания в случая и поради това, становището на един от членовете на постановилия го състав на КС е изцяло ирелевантно при преценката по заявление от вида на процесното. Това становище е общодостъпно на интернет страницата на КС, на адрес: <https://www.constcourt.bg/bg/act-4039>. Видно от съдържанието му, то е изцяло съсредоточено върху изясняването на израза „български гражданин по рождение“, последиците от това изискване и значението му за конкретния момент, в който е повдигнато питането към КС. В заключителния абзац на това становище се посочва и, че: „На българското общество са добре известни мотивите, довели до създаването на чл.93, ал.2 от Конституцията. Те проличават и в стенограмите на Великото Народно събрание. Създаването на конституционни норми *ad hominem* е изкушение, на което се е поддала не само българската Конституция. Проблеми възникват от това, че веднъж създадена, правната норма действа спрямо всички. Нейните недостатъци могат по-лесно да бъдат преодоляни чрез незначително изменение на текста (заличаване в чл.93, ал.2 от Конституцията на думите "по рождение"), отколкото чрез правно необосновано и съмнително по целесъобразност придаване на обратно действие на чл.25, ал.1 от Конституцията“.

Ето защо, това становище не може да обосновава решения по значително различни въпроси и в съществено различен последващ момент от развитието на обществото и правото. Така, ЗЧРБ е приет и обнародван в Държавен вестник (ДВ), бр. 153/23.12.1998 г., над две години след постановяване на решението на КС от 23.07.1996г., а разпоредбата на § 1, т.6 от ДР на същия закон – и след още близо три години. Тя е въведена с § 38, т.2 от Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗЧРБ от ДВ, бр. 42/2001 г. То е предложено на Народното събрание с т.2 от Решение на Министерския съвет № 105/05.03.2001 г., чиито текст е общодостъпен в Информационната система за правна информация (ИСПИ) на Министерския съвет (МС), на адрес: <https://strategy.bg/bg/pris/legal-information/reseniia/8030>. Видно от мотивите към законопроекта, той е изготвен в изпълнение на решението на МС от 21.09.2000 г. за разработване на мерки за повишаване на ефективността на граничния контрол и за намаляване на миграционния натиск от и през Република България. Изработването на законопроекта е свързано и с изпълнението на препоръките, заложи в редовния доклад за 2000 г. на Европейската комисия за напредъка на Република България в процеса на присъединяване към Европейския съюз, както и в анализа на резултатите от аналитичния преглед на законодателството Република България - Европейски съюз по глава № 24 "Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи", проведен през 1999 г. Посочва се в мотивите към законопроекта и, че: „Пълното хармонизиране на правната уредба относно режима на чужденците (влизане, пребиваване и излизане) с достиженията на европейското право (*acquis communautaire*) е заявено изрично и в проекта на позиция на Република България за преговори по глава № 24. Решението на Съвета на министрите на правосъдието и на вътрешните работи на страните-членки на Европейския съюз, от 30 ноември 2000 г., с което Република България се изважда от визовия списък на Шенген, поставя високи изисквания към страната ни за осъществяване на ефикасен граничен контрол и за противодействие на незаконната миграция. Основните изменения и допълнения, предвидени в законопроекта, са насочени към по-нататъшно хармонизиране на визовия режим и на режима за пребиваване и контрол на чужденците. Предлага се пълно унифициране на уредбата на визите и тяхната класификация с уредбата, произтичаща от Ш. споразумение, както и съобразяване на уредбата относно принудителните административни мерки с Протокол № 4 и Протокол № 7 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Предвидена е възможност по изключение и при наличие на точно определени условия след съгласуване с посочените държавни органи органите за граничен паспортен контрол да издават определени видове визи на граничните контролно-пропускателни пунктове. С измененията в закона се засилва контролът при издаването на визи за дългосрочно пребиваване. С оглед предотвратяването на нелегалната миграция, засилването на граничния контрол и недопускането на миграционен натиск до и от Република България се предлага разширяване на отговорността на авиокомпаниите, туристическите и транспортните дружества, превозващи до и/или от Република България чужденци или български граждани, за осъществяване на контрол за изпълнението на законоустановените изисквания преди извършването на услугата. С цел хармонизиране на Закона на чужденците в Република България с *acquis communautaire* се въвежда облекчен визов режим за ученическите пътувания, особена закрила на чужденците, ненавършили 18-годишна възраст, които влизат на територията на страната без придружител или са изоставени от него и не са поискали предоставяне на статут на бежанец, както и регламент за осъществяване на дейност на свободна практика и разширяване на хипотезите за събиране на разделени семейства. С оглед засилване на контрола по отношение на режима на пребиваване на чужденците се въвежда задължително писмено деклариране на адреса на пребиваване от чужденеца и от лицата, които предоставят подслон на чужденци. Съблюдаването на тези

задължения е обезпечено с въвеждането на санкции, налагани по административен ред. В Преходните и заключителните разпоредби се предлагат изменения на Закона за българските документи за самоличност. Ограничаването на издаването и притежаването на български паспорт от лица, които имат и друго гражданство и постоянно пребивават в чужбина, се предлага в отговор на изразени опасения от представители на държавите - членки на Европейския съюз, за рязко засилване на имиграционния натиск от български граждани след отпадането на визовите ограничения и има за цел да бъде ограничена опасността от използване на български паспорти от лица с две или повече гражданства, които са и български граждани, постоянно пребиваващи в трети страни, при пътуване в страните от Европейския съюз. Другото изменение в Закона за българските документи за самоличност цели конкретизиране на правомощията на органите, упълномощени от министъра на вътрешните работи да издават заповеди за налагане на принудителни административни мерки по този закон, както и създаване на специална процедура, която да осигури ефективното прилагане на принудителните административни мерки“.

Нищо в тези мотиви, както и цитираното в тях решение на МС от 21.09.2000 г., общодостъпно в ИСПИ, не обективира признаци новата разпоредба на § 1, т.6 от ДР на ЗЧРБ да има за цел да вложи в думата „българин“ признаци като етнос, кръв, религия и подобни, специфични за всеки индивид поотделно и възможно повлияни от субективно усещане. Обратно, целите на предлаганото изменение безпротиворечиво обективират необходимостта от гарантиране на проследимост на произхода на лицата, които се движат на територията на Европейския съюз, с оглед предстоящото отпадане на ограниченията към това движение. Както беше посочено по-горе, съгласно правилата за тълкуване, установени в чл.46 ЗНА, разпоредбите на нормативните актове следва да се извършва в съответствие с тяхната цел. В случая, целите на предложението за законопроект, въвеждащ определението на § 1, т.6 от ДР на ЗЧРБ, са подробно изложени в мотивите към законопроекта.

Той е предложен при действието на Закона за българското гражданство, обн. в ДВ бр. 136/18.11.1998 г., който още в първоначалната си редакция съдържа разпоредбата на § 2, т.1 от ДР на ЗБГ, която определя, че по смисъла на този закон "Лице от български произход" е лице, на което поне единият възходящ е българин. Това определение буквално преповтаря определението на § 1, т.6 от ДР на ЗЧРБ и не съществува основание да се приеме, че двата еднакви израза имат различно съдържание. Обратно, използването на определението от съществуващия нормативен акт – ЗБГ, в идентична цялост в нов нормативен акт – ЗИД на ЗЧРБ, с който е въведена разпоредбата на § 1, т.6 от неговите ДР, би било в противоречие с правилата на чл.37 от Указ № 883/24.04.1974 г. за прилагане на ЗНА. Наред с това, тълкуването в насоката, твърдяна от ответника, за различие между понятията "Лице от български произход" съобразно ЗБГ и съобразно ЗЧРБ е изцяло в противоречие с правилата за тълкуване, установени в чл.46 ЗНА и в частност, изискването разпоредбите се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби.

В заключение следва да се отбележи и, че подобно правоприлагане е в противоречие с принципа за равенство на правата, прогласен в чл.6 от Конституцията, съгласно която не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Това равно третиране е гарантирано и на чужденците, по арг. от чл.26, ал.2 от Конституцията. Съдебната практика е установила тълкуване на обсъжданото определение в смисъл, че този възходящ „българин“ е български гражданин. Така, посочва се в мотивите на определение 14535/03.12.2014 г. по адм. д. № 12221/2014 г. на Върховния административен съд, III отделение, че: „По въпроса за тълкуването

на понятието "лице от български произход" и разпоредбата на § 2, т. 1 от ДР на ЗБГ - като такова да се счита лице, на което поне единият възходящ е българин, както и това какво следва да се разбира под понятието "българин", настоящата инстанция не намира за правилно тълкуването на последното да се извърши с оглед неговия етнически характер. Изтъкването на етническото съдържание на това понятие не намира опора в този или други действащи закони, нито в Конституцията на Република България. В. понятието "етнически" законово винаги се свързва с понятието "произход" или "принадлежност" и тази терминологична комбинация - "етническа принадлежност" в основния закон - Конституцията се използва единствено в чл. 6 от КРБ, която установява забраната за дискриминационно отношение на основата на този признак. Съгласно чл. 6. от КРБ всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права. Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Както се установява от Конституцията другото понятие с етническо съдържание - "народност" също така се използва единствено с оглед обозначаването му като признак, по който е недопустимо различно третиране. Ако понятието "българин", употребено в § 2, т. 1 от ДР на ЗБГ се възприема като етническо, то народността или етническия произход на лицата, загубили българско гражданство и кандидатстващи за възстановяването му, ще послужи като основание за различно третиране. Така лицата от български етнически произход ще бъдат поставени от закона в по-благоприятно положение при възстановяването му от лицата с друг етнически произход, загубили българското си гражданство. Това е в пряко противоречие с принципа за равенство на всички граждани при закон и е в противоречие със забраната за дискриминация - чл. 6 от КРБ. Ето защо понятието "българин", с оглед конституционната уредба на основните начала в държавата, не може да се тълкува с оглед неговото етническо съдържание, а с оглед правното му съдържание - правната и политическата връзка между едно лице и държавата Република България, т. е. българското гражданство.“; аналогично, в мотивите на решение № 11634 от 4.11.2015 г. по адм. д. № 3888/2015 г. на Върховния административен съд, III отделение.

Както беше посочено по-горе, не е налице основание в две идентични определения да бъде влаган различен смисъл, както предвид правилата за тълкуване, така и с оглед правилата на нормотворческия процес. Наред с това, съдът в настоящия състав намира и, че тълкуването на понятието не следва да се обвързва с етническо съдържание и с оглед гарантирането на правната сигурност. Посочването на националност във формулярите относно гражданското състояние исторически през годините в различните страни е било пряко обвързано с различни инструменти за провеждане на държавна политика в една или друга насока. Дори когато в документа записването на националност е било извършвано по свободната воля на неговия титуляр, то националността е по-скоро въпрос на самосъзнание, себеосъзнаване за принадлежност към един или друг етнос, т. е., субективно усещане, а не непременно обективен факт. След като достоверността на индивидуалното себевъзприятие за етнос не е обективно обстоятелство, то не може да бъде отправна точка при тълкуване на разпоредбите на нормативен акт, призван да гарантира правната сигурност при определяне на връзката между конкретно лице и държавата.

По изложените съображения, „българин“ за целите на обсъжданото определение, съблюдавайки правилата за тълкуване, установени в ЗНА, следва да се приеме, че означава лице с произход от България. В случая, безпротиворечиво се установява от приложените в преписката писмени доказателства, че жалбоподателката има един възходящ, роден през 1936г. в [населено място], поданик на Царство България. За него е налице удостоверение за раждане и копие от личен регистрационен картон в ЕСГРАОН, съставени от български държавен орган и поради това се

явяват доказателство измежду посочените в чл.3, ал.1, т.1 от ЗБЖРБ за български произход по смисъла на чл.2, т.1 от същия закон на посочения възходящ на жалбоподателката.

Предвид изложеното и като провери изцяло законосъобразността на оспорения акт на основание чл.168, ал.1 АПК съдът в настоящия състав намира, че заповедта е издадена от в установената форма и от компетентен орган, без допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, но не е в съответствие с материалноправните разпоредби и целта на закона. Доколкото за произнасянето по заявлението на жалбоподателя не са необходими и други доказателства освен тези, с които административният орган разполага, на основание чл.174 във вр. с чл.57, ал.2 и ал.4 АПК, следва да бъде определен 7-дневен срок за издаване на удостоверение за български произход.

С оглед изхода на спора и на основание чл.143, ал.1 АПК следва да бъде уважено искането на жалбоподателя за възстановяване на разходите по делото. Установява се такива да са направени в общ размер 1505,11 евро, от които 5,11 евро – платена държавна такса и 1500 евро – възнаграждение за адвокат, платено съгласно отбелязването в представения договор за правна помощ и консултантско съдействие. Неоснователно е направеното от страна на ответника възражение за прекомерност на възнаграждението. Последното е уговорено между жалбоподателя и неговия пълномощник и платено съгласно отбелязването в договора от 08.05.2026г. Тъй като страните разполагат със свобода на договаряне, евентуална прекомерност би могла да бъде преценявана при поне двукратно превишение на ориентира, нормативно установен в чл.8, ал.3 от Наредба № 1/09.07.2004 г. за възнаграждения за адвокатска работа. Платеното в случая не превишава значително тази стойност. Предвиденото в посочената разпоредба е ориентир, който позволява преценка от страна на съда за съотношението между платеното в отделния случай и възприетото като минимално необходимо за съответния тип дело от професионалната организация на адвокатите. Необходимостта от поне двойно превишение, за да се пристъпи към обсъждане и обосноваване на намесата на съда в договорните отношения между адвоката и клиента, се поражда от необходимостта да бъде зачетена свободата на договаряне, като част от свободната стопанска инициатива, на която се основава икономиката на страната, съгласно чл.19, ал.1 от Конституцията. В случая, кореспонденцията между заявителя и административния орган в хода на производството пред последния и сама по себе си обективира фактическа и правна сложност, наложила предоставяне на услуги от адвокат, за което е дължимо възнаграждение, наред с процесуалното представителство пред съда. В тази връзка следва да се отбележи и, че видно от представените писмени доказателства за резултата от аналогични производства, практиката на административния орган не е еднообразна, което е дължимо съобразно принципа, прогласен в чл.13 АПК; съответно, това е предпоставка за допълнителни разходи в производството. Възстановяване на разходите е дължимо от ИАБЧ, която е юридическо лице съгласно чл.1, ал.2 от Постановление № 73/05.05.2022 г. на Министерския съвет за преобразуване на Държавната агенция за българите в чужбина към Министерския съвет в Изпълнителна агенция за българите в чужбина към министъра на външните работи.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2, чл.173, ал.2 и чл.174 АПК, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ заповед № О-169/03.04.2026г. на изпълнителния директор на Изпълнителната агенция за българите в чужбина.

ИЗПРАЩА преписката на изпълнителния директор на Изпълнителната агенция за българите в чужбина за произнасяне в 7-дневен срок със задължителни указания по тълкуването и

прилагането на закона съобразно изложеното в мотивите по-горе.

ОСЪЖДА Изпълнителна агенция за българите в чужбина да заплати на Х. Д. Х., чрез адв. П. Д. П., сумата 1505,11 евро (хиляда петстотин и пет евро и единадесет цента) – разноси по делото. Решението подлежи на касационно оспорване в 14-дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд.

Съдия: