

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Г.ж. № 133 КД  
Дата 8 Май 2020г.

До  
Г-н Председателя на Конституционния съд  
Р България  
Проф. д-н Борис Велчев

**ПРАВНО МНЕНИЕ**

От проф. д-р Христина Балабанова

ЮФ на УНС

*Относно: отправена покана с писмо от 13.04.20 за правно мнение по дело №2 от 2020.*

Уважаеми г-н Председател,

уважаеми господа конституционни съдии

С Ваше определение от 09.04.20г. е допуснато за разглеждане дело по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване противоконституционност на чл. 208, ал.1 в частта“ а за имоти ,предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4-петнадесет години“ и на чл. 215, ал. 6 от Закона за устройство на територията /Дв бр1 от 2001 и посл.изм ДВ,бл.21 от 13.03.2020г./.

В искането се излагат правни аргументи за противоконституционност на чл. 208, ал. 1 в частта“а за имоти ,предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал.4- петнадесет години“от ЗУТ като противоречащ на чл. 4, ал. 1,чл. 6, ал.2, чл.17, ал.5 от Конституционния съд ,както за противоконституционност на чл. 215, ал.6 от ЗУТ с чл.4, ал1, чл.56, чл.120, ал.2 от Конституцията на Р България. Подкрепям посочените мотиви като основателни и предлагам следното допълнение към тях.

За да отговорим на поставения въпрос е необходимо най напред да изясним въпроса за необжалваемостта на някои административни актове, предвидена със закон, както и за връзката на общите устройствени планове с правото на собственост.

По въпроса за обжалваемостта има няколко групи становища. Конституционният съд в Решение №5 от 2006 възприема ограничителното тълкуване на възможността за необжалване на определени със закон административни актове. В други Решения №3/2012, Решение №12/2013 правилно се поддържа,че чрез устройствените планове се постига баланс на обществения и частния интерес. Решение № 14/2014 относно тълкуването на чл.120 ал.2 от Конституцията допълва аргументацията в тази насока и посочва, че необжалваемост се допуска при спазване принципа на съразмерност с оглед опазване на конституционния ред или други особено важни обществени интереси по отбрана, сигурност, външна политика.

С въведената необжалваемост на общите устройствени планове/ ОУП,/ както и техните изменения съгласно чл.215, ал.6 от ЗУТ, според нас се противоречи на чл.120 от К, чл.56 и чл.4 от Конституцията.

Всички административни актове подлежат на съдебен контрол въз основа на общата клауза прогласена в чл.120 на Конституцията, като изключения се допускат само ако със закон се постанови нещо друго и ако по-висша конституционна ценност налагат това. Няма данни от анализа на нормите на Конституцията, че ОУП са свързани с отбрана сигурност, външна политика. Един от аргументите за необжалваемост е, че ОУП не поражда правни последици, не засягат права и интереси на граждани и организации, затова последните не са процесуално легитимирани да ги оспорват.

Общоприето е, че с ОУП се дават само общи рамки и насоки за изграждане на съответните територии, те имат дългосрочен характер и нямат пряко приложение за отделните поземлени имоти и разрешения за строителство. Правото на защита на гражданите е осигурено чрез процедурата за приемане им и участието на гражданите в нея.

Според нас, при ОУП трябва да отчитаме следното. Правните последици, които може да породят един административен акт могат да бъдат различни, а именно: създаване на административни права, тяхната отмяна, изменение, създаване на административни задължения, засягане на законни интереси.

Трябва да не забравяме и създаване, изменение и прекратяване на административноправни статuti. Точно такива последици се наблюдават при ОУП. Промяната на статута води до нова публичноправна характеристика на имотите /вещите/, която е основание за възникване, изменение или прекратяване на нови вещноправни отношения между собствениците. Вярно е, че засягането на собствениците е свързано с последващ подробен устройствен план /ПУП/, но засягането на един имот с ПУП, когато това е във връзка с дадени решения по ОУП се дължи в крайна сметка на разпоредбите на самия ОУП. Той е актът, който създава, изменя или променя статута и на негова основа се променя ПУП. От това, че засегнатият обжалва ПУП не се получава желаната правна закрила, защото чл.103, ал.4 от ЗУТ изисква ПУП да се съобрази с ОУП, а последният е станал необжалваем.

Според нас ОУП поражда правни последици за собствениците на отделните имоти именно с факта за промяна на съответния административен статут на тези имоти, защото в проектите на ОУП се съобразяват и предвижданията на заварените ПУП, одобрени до датата на издаване на разрешенията за изработването им./чл.103а, ал.1 от ЗУТ/. Освен това да не забравяме и факта, че ОУП предопределя решенията на последващите ПУП. Само с обжалването на ПУП не се достига до справедливост и е нарушен чл. 4 и чл.6 на Конституцията, тъй като правната промяна е предизвикана от друг юридически факт, а именно нов или изменен ОУП.

Член 103, ал.2 от ЗУТ сочи, че ОУП очертава преобладаващото предназначение и начина на устройство на отделните структурни части на територията, обхваната от

плана.Той определя общата структура на жилищните, складови територии, паркове, градини, територии за спорт и т.н. Всяка промяна чрез ОУП дори да не засяга пряко собствениците, създава ново правно положение в правния мир, достатъчно е само да застраши техните права, свободи и законни интереси.

Това е така, защото в случая става дума за собственост на имоти /вещи/. То е основно субективно право на гражданите и организациите, посочено в чл.17 на Конституцията. Правно задълженият субект ,който трябва да обезпечи правото на собственост е държавата. Държавата е тази, която гарантира неприкосновеността на правото на собственост и я защитава /чл.17,ал.3 от Конституцията/ В този смисъл и Решение № 9 от 5.12.2019 на Конституционния съд.

Неприкосновеността провъзгласена от Конституцията означава, че правото на собственост остава запазено от посегателства, цялостно ,непокътнато, дори недокоснато и опазено от държавата със закон.

По начало правото на собственост дава възможност на собственика да извършва различни действия върху своята вещ.

Класическата триада *usus, fructus, abusus* са елементите от съдържанието на единното право на собственост.Те произтичат от него и са признати от закона като правни възможности на собственика. Промяната в публичноправната характеристика, в статута на имотите/вещите/ всъщност засяга и трите вида правомощия, но най-осезаемо се наблюдава в правомощието на разпореждане. Последното води до установяване на правоотношения с други правни субекти, на които се прехвърлят изцяло или отчасти вещни права или се установяват вещноправни отношения т.е. правомощието на разпореждане води до правни действия, с които пряко се посяга върху вещното право на собственика .Властта на собственика произтича от закона. Той по своя воля, интерес упражнява правомощията по собственост, а в случая тези правомощия не са неприкосновени, а обусловени от чужда воля , обективизирана в ОУП.

С други думи, когато с ОУП се извърши някаква промяна в публичноправната характеристика на имотите, това пряко рефлектира върху отделните правомощия и най-вече върху правомощието на разпореждане на собственика Щом като промяната на ОУП води до промяна статута на вещите /имоти/, то е налице засягане на защитен от правото интерес/неприкосновеността на собствеността/. А това е достатъчно основание за оспорването им по съдебен ред.

Според нас може да се разсъждава в посока на това,че и други принципи са засегнати без да е изградена адекватна правна защита на субектите. Например посочения в чл.15 на Конституцията принцип,че Р България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда ,поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната.

Аналогични могат да бъдат разсъжденията и по повод чл.20 на Конституцията. Според него държавата създава условия за балансирано развитие на отделните райони на

страната и подпомага териториалните органи и дейности чрез финансовата кредитната и инвестиционна политика и др.

С приемането на АПК от 2006 се постави край на теоретичния спор относно правната същност на общия ненормативен акт/дали е отделен, самостоятелен вид или е сбор от индивидуални административни актове./ Член 65 от АПК е в подкрепа на първото становище. Като самостоятелни административни актове и подобно на нормативните, и индивидуалните, общите ненормативни актове биват различни видове.

В някои доктрини е известна класификацията на общите административни актове като: а/регулиращи публично правни качества на една вещь или б/ регулиращи ползването на вещь от широката публика. /параграф 35 от VwVfG Административнопроцесуален кодекс на Германия относно понятие за административен акт/. Тези общи актове са признати за самостоятелен вид общи административни актове. Приема се, че общите ненормативни актове се отнасят за неопределен кръг от лица, но уреждат еднократно определен случай или ограничено място от територията. Една част от тях са и актове регулиращи публичноправните качества на дадена вещь. Именно при ОУП трябва да се отчита, че промяната в тях води до нова публичноправна характеристика на вещи/имоти/, а оттам се засяга правото на собственост.

У нас анализът на чл.65 от АПК сочи, че белезите на общия акт са неопределен брой адресати/определени с някакъв общ признак/ и еднократно правно действие. Видовете не са разгледани в пълнота от доктрината и само специалните закони разкриват наличието и характеристиката на подвидовете. Но те съществуват и от този род са ОУП.

Доколкото и на основание чл.179 от АПК общите административни актове подлежат на съдебен контрол, считам че искането на Висшия адвокатски съвет е основателно, тези ОУП трябва да подлежат на съдебен контрол. В този случай налице е противоречие на чл.208, ал.1 от ЗУТ с чл.4, ал. 3, чл.6, ал 2 и чл.17, ал.5 от Конституцията и чл. 215, ал.6 от ЗУТ с чл.120 на Конституцията.

08.05.20

С уважение:

Проф Хр Балабанова