

**ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД**  
служба „Регистратура“ - 4 -  
Изх.№ И-918  
Дата на регистриране: 26.07.2019



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН  
КАСАЦИОНЕН  
СЪД

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Вх. № 208 - КД 8/19г  
Дата 26.07.2019г.

Изх. №  
На Ваш № 281 кд/02.07.2019 г.

**ДО  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

Приложено, изпращам Ви становище на Върховния касационен съд (ВКС) по конституционно дело № 8/2019 г., във връзка с искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност и несъответствие с чл. 1, изр. 2 от Протокол 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека на § 3, т. 1 относно чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта „или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията“ от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавна собственост и за установяване на противоконституционност на § 4 от същия закон, с който се създава чл. 42а, ал.3 в Закона за държавната собственост

**ПРИЛОЖЕНИЕ:** съгласно текста

**ЛОЗАН ПАНОВ –  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ  
КАСАЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**



## СТАНОВИЩЕ

на

Пленума на Върховния касационен съд  
по конституционно дело № 8/ 2019 г. на Конституционния съд на  
Република България, образувано

по

**ИСКАНЕ** на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствието с чл. 1, изр. второ от Протокол 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон, обн., ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г.) и с чл. 17, § 2 от Всеобщата декларация за правата на човека от 10.12.1948 г. на чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., последно изм. и доп. бр. 44 от 4.06.2019 г.) и за установяване на противоконституционност на чл. 42а, ал. 3 от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., последно изм. и доп. бр. 44 от 4.06.2019 г.).

По образуваното конст.д. № 8/2019 г., Върховен касационен съд е конституиран на основание чл. 20а, ал.1 от Правилника за организация дейността на Конституционния съд, за да изрази становище.

Нормата на чл. 17, ал.5 от Конституцията на Република България допуска принудителното отчуждаване за задоволяване на държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин след предварително равностойно обезщетение. Уредбата е развита подробно в ЗДС, гл. Трета, озаглавена „Принудително отчуждаване на имоти – частна държавна собственост за държавни нужди. Първоначалната уредба е с приемане на ЗДС в сила от 01.06.1996 г. Според правната уредба, която не е предмет на искането на президента, наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг ред, се установява от влезлия в сила подробен устройствен план /ПУП/, който предвижда изграждането на „**национален обект**“, за който е допуснато предварително изпълнение. Отчуждаването се извършва преди започване на строежа, или ако е разрешено поетапно застрояване – преди съответния етап. Актът на отчуждаване е решение на Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите. Разпоредбите, предвиждащи този ред за принудително отчуждаване и обхват на хипотезите, за които е приложим, не се предмет на искането за противоконституционност.

1.1. С изменението на чл. 39б ЗДС е предвидена възможност органа, издал акта за отчуждаване, и/или от инвеститора да искат съдът в закрито заседание да допуска **предварително изпълнение на акта за отчуждаване**, когато това се налага, за да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при наличието на следните условия:  
1. с влязъл в сила подробен устройствен план имотът да е отреден за

изграждане на **национален обект** или **обект с национално значение** по смисъла на Закона за устройство на територията; 2. имотът да не е единствено жилище на собственика; 3. определеното с акта обезщетение да е внесено по сметка на правоимащите лица, а в случаите по чл. 39а, ал. 1, както и в случаите, в които не е предоставена сметка от правоимащите лица – по сметка на областния управител.

Нормата е приложима при отчуждаване за изграждане два вида обекти - **национален обект** или **обект с национално значение** по смисъла на Закона за устройство на територията.

Понятието „**национален обект**“ е дефинирано в пар.1 от ДР на ЗДС(Изм. - ДВ, бр. 63 от 2003 г., бр. 41 от 2007 г., бр. 87 от 2010 г., доп., бр. 21 от 2018 г., в сила от 9.03.2018 г., бр. 44 от 2019 г.) като „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 или технологични паркове с необходимата техническа инфраструктура за привличане на инвестиции, определени като национални обекти с решение на Министерския съвет“.

Според пар.5, т.62 ЗУТ, "**обект с национално значение**" е обект, определен като такъв със закон или с акт на Министерския съвет"

Искането за обявяване за противоконституционен чл. 39б, т.1 ЗДС. е само за частта от разпоредбата, отнасяща се и за **допускане предварително изпълнение** на решение за отчуждаване за изграждане на „**обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията**“

Твърди се противоречие с чл. 17, ал.5 КРБ, която определя рамката, в която може да става принудително отчуждаване: за задоволяване на държавни нужди, те да не могат да бъдат задоволени по друг начин, обезщетението да е предварително и да е равностойно. Относно понятието „национален обект“ според искането са налице критерии за определяне дали чрез отчуждаването се задоволява важна държавна нужда. При отчуждаване за изграждане на „обект с национално значение“ обаче, според молителя, е така дефиниран в пар.5 т.63, че не дава гаранции, че предварително изпълнение за акт за принудително отчуждаване ще се допуска само за задоволяване на важни държавни нужди.

Този довод не е съобразен с това, че преценката за допускане предварително изпълнение се извършва от независим съд, а не от орган на



изпълнителната власт, който да е подчинен на органа, издал акта за принудително отчуждаване. Изискване на закона, предвидено в чл. 39б, ал.1 ЗДС за допускане на предварително изпълнение, независимо за кой от двата вида обекти се отнася принудителното отчуждаване, е предварителното изпълнение да се налага, за да се защитят **особено важни държавни или обществени интереси**. Налице е законов критерий, които кореспондира на конституционното изискване на чл. 17, ал.5 КРБ чрез принудителното отчуждаване да се задоволяват държавни нужди. Тук изискването е по-голямо – „да се защити особено важен държавен или обществен интерес“. Държавната нужда се установява с влезлия в сила подробен устройствен план, който е подлежал на съдебен контрол относно придвижванията в него.

Гаранция за това, че няма да се допуска предварително изпълнение произволно е и това, че текста изисква кумулативно да са налице три условия Първото е с влязъл в сила подробен устройствен план имотът е отреден за изграждане на **обект с национално значение** по смисъла на ЗУТ. Влезният в сила ПУП определя държавната нужда от изграждането на такъв обект. Второто условие – имотът да не е единствено жилище на собственика осигурява конституционното изискване за неприкосновеност на жилището. Третото условие - определеното с акта обезщетение да е внесено по сметка на правоимащите лица, а в случаите по чл. 39а, ал. 1, както и в случаите, в които не е предоставена сметка от правоимащите лица – по сметка на областния управител, осигурява изискването в чл.17, ал.5 КРБ – обезщетението да е предварително внесено. Възможността да се обжалва оценката пред съда и изискването да е внесена от инвеститора 1/3 в повече по сметка на областния управител, която сума в случай на завишаване на оценката ще бъде също преведена на собственика на правоимащия, осигурява и изискването за равностойност. Термините „равностойно парично обезщетение“, „пазарна цена“ и „равностойно имотно обезщетение“ са дефинирани в пар. 1в от ДР на ЗДС. (Нов - ДВ, бр. 17 от 2006 г.)

Предвид изложеното, не е налице противоречие на чл. 39б, ал.1 т.1 ЗДС в частта „или **обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията**“. с нормата на чл. 17, ал.5 от Конституцията.

1.2. С искането се твърди противоконституционност на тази норма и поради противоречие с принципа на правовата държава, провъзгласен в чл. 4, ал.1 КРБ. Изложените по-горе съображения са относими и към това основание за противоконституционност. Този принцип изисква ясни критерии и правила, при които се прилага правната норма. Такива са уредени в оспорената норма общо и за двата вида обекти и уредбата е в синхрон с чл. 17, ал.5 от Конституцията по изложените по-горе съображения. Процедурата е съдебна, а предпоставките за прилагането ѝ и

материално правните изисквания и условия, за да се допусне предварително изпълнение на акт за отчуждаване освен за изграждане на национален обект и на обект с национално значение са ясно разписани и не създават възможност за противоречиво прилагане.

I.3. На следващо място се твърди несъответствие с общопризнати норми на международното право – Протокол 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, чл. 17 пар.2 от Всеобщата декларация за правата на човека и Хартата за основните права на Европейския съюз. Искането в тази част се обосновава с това, че отчуждаването за изграждане на обект с национално значение може да не бъде за държавна нужда, което нарушава принципа на пропорционалност и представлява съществено отклонение от изискването за законност и предвидимост.

Според чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС „Всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Никой не може да бъде лишен от своята собственост освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право. Преходните разпоредби не накръняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито сметат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби”. Според Всеобщата декларация за защита на човека „никой не трябва да е произволно лишаван от своята собственост”. Съгласно чл. 17 от Хартата за основните права на Европейския съюз „Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес”.

В практиката си, ЕСПЧ рядко преразглежда твърденията на държавата за наличие на държавен или обществен интерес, като се приема, че държавните власти най-добре могат да преценят наличието на такъв, като изхождат от съществуващия проблем. Приема се, че понятието „обществен интерес” е широко, поради което е естествено преценката на законодателя да е широка при предприемане на различни политики за разрешаване на съществуващия проблем. Изискването е само предприетите мерки, включително и законодателни да не са лишени от разумно основание. /(Jahn and Others v. Germany) [GC], №№. 46720/99, 72203/01 и 72552/01, § 91, 30 юни 2005г.)

Нормата на чл. 39б ЗДС в последната ѝ редакция е съобразена с тези изисквания. Обстоятелството, че обекта с национално значение следва да е предвиден с влязъл в сила ПУП и това, че след изграждането на обекта той става публична държавна собственост, която по закон задоволява важни

държавни нужди и обществени потребности е гаранция за това, че при приложението на нормата няма да се стигне до задоволяване на частен интерес. Уредените възможности, бившите собственици да искат отмяна на отчуждаването ако предвиденото обществено мероприятие не бъде реализирано в определен от закона срок и евентуалната възможност да се обжалва отказа по съдебен ред също дават гаранция, че предвидената процедура няма да се използва за частен интерес / чл. 40, ал. 1 и 2 ЗДС. Гаранция за съблюдаване интересите на собствениците е и предвидената отговорност на държавата за евентуално нанесените вреди при отмяна на отчуждаването поради нереализиране на предвиденото мероприятие в законовия срок./ чл. 40, ал. 3 ЗДС/

Протокол № 1 към КЗПЧОС изисква намесата в мирното упражняване правото на притежание да е пропорционална на целта. Преценката е за това могли ли са властите да предприемат по-малко накръняващи необезпокояването мерки и дали мерките не налагат прекомерна тежест за засегнатите лица. Според ЕСПЧ критериите дали този принцип е спазен са: **1. наличие на процедура, по която може да бъде оспорено нарушението *Bowler International Unit v. France – No 1946/06; Микроинтелект срещу България*; 2. забавяне, непредсказуемост и несъответствие при упражняване от страна на Държавата на правомощието си да се намеси в правото на собственост (продължителност на намесата, интензивност на действията от страна на Държавата за окончателно разрешаване на ситуацията ); 3. наличие и размер на присъдено обезщетение, начин на определянето му; наличие на необорими презумпции. /The Holy Monasteries v. Greece - 13092/87 and 13984/88/**

Нормата на чл. 39б, ал.1 т.1 ЗДС урежда условията, реда и срока при които съдът допуска предварително изпълнение. Критериите за двата вида обекти са еднакви. Предвидени са кумулативно три условия, само при наличието на които може да се допусне предварително изпълнение. Едното от условията е предвиденото обезщетение да е внесено по сметка на правоимащия, а ако е до 1000 лв. може да се изплати в брой, т.е. обезщетението се изплаща предварително. Относно размера на обезщетението, изискването е то да съответства на пазарната цена на имота ако е парично. /Донка и Димо Петрови срещу България NO. 11186/12/ Предвиден е механизъм за определяне на пазарната цена със сравняване на реализирана цена по аналогични сделки за същия район и така е спазено изискването към размера на обезщетението. Ако правоимащите са недоволни, те имат възможност да обжалват оценката, като при увеличение е гарантирано предварително изплащането на разликата.

Според ЕСПЧ, за да е спазено изискването за справедлив баланс между обществения интерес и индивидуалните права при определяне на обезщетението, критерий следва да е пазарната цена. Забавяне при



изплащане на обезщетението се възприема от ЕСПЧ като липса на гъвкавост. / делото Захаријеви срещу България/

Уредбата на принудителното отчуждаване и допускане предварително изпълнение и в случаите на отчуждаване за обект с национално значение изисква предварително внасяне както на определеното обезщетение с акта за отчуждаване, така и на гаранция в случай на определяне на по-голям размер в процедурата по обжалване в размер на 1/3 от тази стойност. Тази мярка гарантира изплащане на евентуално увеличение на обезщетението в съдебната процедура по обжалване размерът на обезщетението. Инвеститора се въвежда във владение само ако е внесъл гаранцията. Същевременно произнасянето на съда по искането за допускане на предварително изпълнение в чл. 39б ал.1 т.1 ЗДС става в кратък срок – 7 дни. Текстът не съдържа презумпции.

С оглед изложеното, критериите за пропорционалност и гъвкавост при лишаване от притежание с оглед градоустройството са спазени. Тези уредени в закона мерки са гаранция срещу произвол и обезпечават спазване на принципа за законност и пропорционалност и изискването за справедливо обезщетение.

I.4. Другите два международни акта, с които се твърди несъответствие – чл. 17 пар.2 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл. 17 от Хартата за основните права на Европейския съюз също допускат собственик да бъде лишен от своята собственост в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Законната уредба на принудителното отчуждаване и на допускането на предварително изпълнение както за национален обект така и за обект с национално значение определят еднаква законова процедура, предварително определяне на държавната нужда с влезлия в сила ПУП, предварително заплащане на обезщетение в размер на пазарната цена с възможност за обжалване, предварително внасяне и на евентуалното увеличение на обезщетението. Допускането на предварително изпълнение на акта за обезщетяване е уреден като съдебна процедура, която се прилага при точно определени предпоставки и кумулативно разписани условия. При нереализиране на предвиденото обществено мероприятие в определен от закона срок – 3-5 години, бившите собственици имат възможност да искат отмяна на отчуждаването и обезщетение за вреди. Предвид тази подробна законова уредба не е налице несъответствие на нормата на чл. 39б, ал.1 т.1 ЗДС, в оспорената част с тези международни актове, гарантиращи правото на собственост.

По изложените съображения не е налице несъответствие с общопризнати норми на международното право – Протокол 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и чл. 17

пар.2 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл. 17 от Хартата за основните права на Европейския съюз.

II. Направено е искане за обявяване за противоконституционност на **чл. 42а, ал.3 ЗДС**. Съгласно чл. 42а ЗДС, Когато за задоволяване на държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин за изграждане на национален обект, следва да бъдат отчуждени принудително имоти - частна собственост, представляващи земеделски земи или горски територии, като равностойно обезщетение може да се предостави имот - частна държавна собственост, от държавния поземлен фонд и от горските територии - държавна собственост. (2) Не се допуска имотно обезщетяване, когато отчуждаваният имот е с размери, по-малки от 3 дка за ниви, 2 дка за ливади, 1 дка за трайни насаждения и 1 дка за гора. Съгласно новата ал.3 (Нова – ДВ, бр. 44 от 2019 г. ), алинея 2 не се прилага при отчуждаване на имоти – собственост на едно физическо или юридическо лице, както и на имоти на едни и същи съсобственици, с обща площ над 50 дка. Искането е мотивирано с това, че ал. 3, чието обявяване за противоконституционна се иска, нарушава принципа на равенство на гражданите пред закона, провъзгласен в чл. 6 от Конституцията, като предвижда неравно третиране, основано на имуществено състояние, защото по различен начин се третират при обезщетяването дребните и едрите собственици.

II.1. В практиката на КС / Р № 11/2010 г./ принципът, залегнал в чл. 6 от Конституцията се нарушава когато закон урежда привилегии или ограничения, основани на признаците, посочени в текста, между които е и имуществено състояние освен ако има сериозно основание за това. Принципът се спазва когато законовата уредба осигурява равнопоставеност на правните субекти.

Според мотивите към проекта за ЗИД на ЗДС към пар.4, с който се приема нова ал.3 към чл. 42а ЗДС, целта на новата алинея е в случаите на принудително отчуждаване на имоти, представляващи земеделски земи или горски територии, собственост на едно физическо или юридическо лице, с обща площ над 50 дка, за изграждане на национален обект да може да се предостави имотно обезщетение, като ограниченията по чл. 42а, ал. 2 относно минималния размер на имотите, да не се прилагат. Редакцията на приетия текст създава известна неяснота и проблеми при тълкуването, което не кореспондира на изискването за правова държава, залегнал в чл. 4 от Конституцията. Преследваната цел обаче не сочи на неравно третиране, като се съобрази нормата на ал.1 и ал.2 от същия текст. Имотното обезщетение и в този случай е възможност, а не задължение за държавата, което кореспондира на чл. 21 от Конституцията според който земята е национално богатство, което се ползва от особена закрива от държавата. Обработваемата земя се използва само за земеделски цели, но се допуска промяна на нейното предназначение по изключение при доказана нужда и



при условия и по ред, определени със закон. При прилагане нормата на ал.3 дори отчуждавания имот да е под размерите в ал.2, ако собственик е едно физическо или юридическо лице, то ще може да бъде обезщетено имотно. Идеята е да не се раздробява земята и това, че при повече собственици обезщетяването с малка по площ земя затруднява управлението ѝ. Същото разрешение е приел законодателя и за собственик /съсобственици, притежаващи общо над 50 дка. Текста осигурява гъвкавост при определяне вида на обезщетението и гарантира спазването на посочения по-горе принцип на пропорционалност и конкретно това намесата в мирното ползване на собствеността да не е прекомерна, а да е съответно на целта и обема засегнати права.

Тъй като по еднакъв начин се третират и собствениците притежаващи един имот и този/тези с обща площ над 50 дка, не е налице различно третиране по признак имуществено състояние.

По изложените съображения, Пленумът на ВКС счита, че допуснатото за разглеждане по същество искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствието с чл. 1, изр. второ от Протокол 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон, обн., ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г.) и с чл. 17, § 2 от Всеобщата декларация за правата на човека от 10.12.1948 г. на чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., последно изм. и доп. бр. 44 от 4.06.2019 г.) и за установяване на противоконституционност на чл. 42а, ал. 3 от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., последно изм. и доп. бр. 44 от 4.06.2019 г.) е неоснователно.

Становището е прието на заседание на пленума на ВКС, проведено на 25.07.2019 г. От общо 95 съдии на заседанието присъстваха 55 съдии. Гласували 53 съдии от тях „за” приемане на становището гласуваха - 40 съдии, „против” – 13.