



ДО: КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
1594 София, бул. Дондуков № 1

ОТНОСНО: СТАНОВИЩЕ ВЪВ ВРЪЗКА С КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 8/2019

5 август 2019 г., София

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Фондация „Български адвокати за правата на човека“ благодари за възможността да изразим своето становище във връзка с искането на Президента на Република България за установяване на противоконституционност и несъответствие с чл. 17, ал. 5 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, с чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека относно чл. 39б, ал. 1, т. ч в частта „или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройството на територията“ от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (обн. ДВ, бр. 44 от 04.06.2019 г.) и за установяване на противоконституционност на § 4 от същия закон, с който се създава чл. 42а, ал. 3 в Закона за държавната собственост.

Прилагаме текста на становището.

С уважение,

Диляна Маркова

Изпълнителен директор



СТАНОВИЩЕ

на фондация „Български адвокати за правата на човека“
по конституционно дело № 8 от 2019 г.

Конституционно дело № 8 от 2019 г. е образувано по искане на Президента на Република България за установяване на противоконституционност и несъответствие с чл. 17, ал. 5 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, с чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека 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 държавната собственост (Обн. ДВ, бр. 44 от 04.06.2019 г.) и за установяване на противоконституционност на § 4 от същия закон, с който се създава чл. 42а, ал. 3 в Закона за държавната собственост (ЗДС).

С искането си президентът поставя въпроса за съобразността с Конституцията и международни договори на приетата и обнародвана през 2019 г. разпоредба на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (Обн. ДВ, бр. 44 от 04.06.2019 г.) само по отношение на обектите с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията, което определя и рамките на проверката на Конституционния съд.

Становището на фондация „Български адвокати за правата на човека“ е, че в оспорената си от Президента част – а според нас и в цялост – чл. 39б, ал. 1 от ЗДС е противоконституционен поради противоречие с установените от Основния закон принципи на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3 от Конституцията), отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди след предварително и равностойно обезщетение (чл. 17, ал. 5 от Конституцията) и право на защита (чл. 5б от Конституцията). Разпоредбата противоречи и на чл. 6, параграф 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи („Европейската конвенция“, „ЕКПЧ“ или „Конвенцията“) и чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията. Излагаме подробните ни съображения по-долу.

I. Противоконституционност на чл. 39б, ал. 1 от ЗДС

1. Чл. 39б от ЗДС (обн. ДВ бр. 44/2019) гласи:

(1) В 7-дневен срок от постъпване на искане от органа, издал акта за отчуждаване, и/или от инвеститора съдът в закрито заседание допуска предварително изпълнение на акта за отчуждаване, когато това се налага, за да се защитят особено важни държавни и обществени интереси, при наличието на следните условия:

1. с влязъл в сила подробен устройствен план имотът е отреден за изграждане на национален обект или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията;

2. имотът не е единствено жилище на собственика;

3. определеното с акта обезщетение е внесено по сметка на правоимащите лица ...

(2) С определението по ал. 1 съдът определя и паричната гаранция в размер на една трета от внесеното обезщетение. Гаранцията се дължи от инвеститора.

(3) Определението по ал. 1 е окончателно.

(4) Инвеститорът може да бъде въведен във владение и да получи разрешение за строеж, след като гаранцията бъде внесена по сметка на областния управител.

...

2. Разпоредбата е поредният опит на законодателя посредством либерализиране на режима на предварително изпълнение на актовете за отчуждаване на частна собственост да постигне бързина и ефективност на изпълнението на инфраструктурни и други строителни проекти за сметка на конституционно установени принципи и права на гражданите. Както обаче Конституционният съд посочва в Решение № 6 от 15.07.2013 г. по к.д. № 5/2013 г. („Решение № 6/2013“),

Бързината за осъществяване на такива проекти може да бъде постигната чрез различни законодателни решения, но без при това да се засягат или ограничават конституционните права на гражданите. Недопустимо е с аргументи за целесъобразност да се пренебрегват и нарушават основни начала, заложи в Конституцията на Република България.

3. Съгласно чл. 17, ал. 3 от глава първа „Основни начала“ на Конституцията, **частната собственост в Република България е неприкосновена. „В изключителни случаи и само въз основа на закон“¹**, Конституцията допуска отчуждаване на собственост единствено за държавни и общински нужди, които са конкретни и непосредствени и които не могат да бъдат задоволени по друг начин, и след заплащане на равностойно обезщетение“ (чл. 17, ал. 5 от Конституцията). Съгласно Решение № 6/2013, това е свързано с „*даване на предимство на публичния пред частния интерес на собственика на вещта*“ и изключението от основополагащия принцип не може да бъде тълкувано разширително.

¹ Решение № 6/2013

4. Горното тълкуване на чл. 17, ал. 5, от Основния закон е трайно и непротиворечиво установено в практиката на Конституционния съд. Така, съгласно Решение № 11 от 10.07.2014 г. по к. д. № 2/2013 г.:

Правото на собственост е противопоставимо на всички останали правни субекти и в този смисъл е абсолютно. Третите лица, включително държавата, трябва да се въздържат от всякакви неоснователни действия, които пречат на неговото упражняване. Обявявайки частната собственост за неприкосновена, Конституцията изключва възможността друг, освен собственика, да прекрати или да ограничи правото му на собственост, освен при предвиденото в чл. 17, ал. 5 принудително отчуждаване на собствеността за държавни или общински нужди.

5. В същия смисъл е и Решение № 5 от 21.III.1996 г. по к. д. № 4/96 г.:

Разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България не може да бъде нарушавана и приложното ѝ поле разширявано със закон или с ратификация на една конвенция. Оттук следва категоричният извод, че принудително отчуждаване на частна собственост може да стане само за държавни и общински нужди, и то при наличието на две условия: тези нужди да не могат да бъдат задоволени по друг начин и собствениците да бъдат предварително и равностойно обезщетени.

6. Чл. 39б, ал. 1 от ЗДС противоречи на изискванията на чл. 17, ал. 5 във връзка с ал. 3 от Конституцията. На първо място, разпоредбата нарушава конституционното изискване за заплащане на равностойно обезщетение преди отнемането на собствеността. Разпоредбата по-специално предвижда, че предварително изпълнение на акта за отчуждаване се допуска след заплащане на определеното с акта обезщетение. Неговият размер обаче не е окончателно определен и поради това изискването на чл. 17, ал. 5 от Конституцията за „предварително равностойно обезщетение“ не е изпълнено.

7. Така, с Решение № 6/2013 Конституционният съд приема, че

предварително е обезщетението, когато то е изплатено преди отнемането на правото на собственост... При това обезщетението следва да бъде предварително платено на собственика изцяло, а не отчасти ... обезщетението при отчуждаване на имот - частна собственост, не може да бъде предварително, ако не е определено окончателно по размер.

8. Вярно е, че съгласно чл. 39, ал. 1 „*имотът се смята за отчужден*“ след влизане в сила на акта за отчуждаване. Обаче, при допуснато предварително изпълнение основните правомощия, включени в съдържанието на правото на собственост—владението, ползването и разпореждането с имота, се отнемат от собственика и преминават в патримониума на едно трето лице, което има право „*преди извършване на отчуждаването*“ да владее, ползва и получи разрешение за строеж „*срещу обезщетение, което не е обезщетението за отчуждаването на имота по чл. 17, ал. 5 от Конституцията*“ (цитати от Решение № 6/2013).

9. В това отношение Конституционният съд приема в Решение № 6/2013), че

[с] предоставянето на възможност на инвеститор да влезе във владение на имота - частна собственост, и да започне строителни дейности, преди да е влязъл в сила административният акт за отчуждаването, държавата и общините противоконституционно нарушават неприкосновеността на частната собственост. Конституционният съд е категоричен в своето разбиране, че не съществува правова държава в света, чието конституционно или гражданско

право да позволяват разпореждане с чужда собственост или ползването ѝ без правно основание против волята на собственика.

10. На следващо място, чл. 39б, ал. 1 от ЗДС е в противоречие на чл. 56 от Конституцията, който в относимата си част гласи:

Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. ...

11. В случая производството по допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване протича БЕЗ участието на собственика, който се оказва лишен от каквато и да било възможност да оспори акта. За разлика от предходната редакция на чл. 39б, ал. 1 ЗДС, която изрично задължаваше съдът да се произнесе по искането за допускане след като „даде възможност на заинтересованите лица за становище“, спорната редакция не само че не предвижда подобно изискване, а и на практика премахва всяка възможност на засегнатите лица да вземат участие в производството. В това отношение чл. 39б, ал. 1 определя изключително краткия 7-дневен срок за произнасяне на съда, който започва да тече от постъпване на искането. Освен всичко друго, това може да доведе и до ситуация, при която предварителното изпълнение е допуснато преди изобщо собственика да е уведомен за постановяването на акта за отчуждаване.

12. В допълнение на горното, чл. 39б, ал. 3 от ЗДС изрично постановява, че определението на съда по допускане на предварителното изпълнение е окончателно.

13. Предвид тежките последици на предварителното изпълнение за съдържанието и упражняването на правото на собственост, изключването на собственика от производството по допускането му, заедно с липсата на по-нататъшен съдебен контрол върху определението, са категорично несъвместими с правото на защита на гражданите, установено от чл. 56 от Конституцията.

14. Вярно е, че законът предвижда възможност за обжалване на акта за отчуждаване. В случаите на допуснато предварително изпълнение обаче тази възможност е ненавременна и поради това неэффективна. На практика обжалването на акта за отчуждаване следва по време издаването на разрешение за строеж и започването на строителни дейности по изпълнение на националния обект или обекта с национално значение. Да се приеме, че към този момент е налице практическа и ефективна възможност за оспорване на отчуждаването, е лишено от правен и житейски разум. Ето защо, макар формално правна възможност за обжалване на отчуждаването да е налице, на практика тази възможност е силно ограничена до правото да се оспори размерът на обезщетението.

15. На следващо място, за разлика от отменената редакция на чл. 39б, ал. 1, настоящата разпоредба не забранява предварителното изпълнение, дори то да води до „значителна или трудно поправима вреда, която не може да бъде компенсирана“. По този начин определеният с чл. 39б, ал. 1 от ЗДС ред за допускане на предварително изпълнение не спазва (и по-точно изобщо не търси) баланс между интереса на инвеститора и държавата от реализацията на обекта, за който е извършено отчуждаването, и степента на засягане на правата на собствениците на отчуждения имот.

16. В това отношение от значение е и обстоятелството, че чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС в допълнение към националните обекти изрично включва и обектите с национално значение сред обектите, за които е допустимо предварително

изпълнение на акта за отчуждаване. Както и Президентът посочва в искането си до Конституционния съд, законодателството не установява каквито и да било същностни критерии за обявяването на даден обект за „обект с национално значение“. В § 5, т. 62 от Допълнителни разпоредби на Закона за устройство на територията „обект с национално значение“ е дефиниран като „обект, определен като такъв със закон или с акт на Министерския съвет“. По този начин тежките последици на предварителното изпълнение могат да бъдат понесени от собственика при изграждането на всеки обект, обявен за такъв с национално значение.

17. Ето защо Фондация „Български адвокати за правата на човека“ счита, че чл. 39б, ал. 1 от ЗДС в частта „или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията“ – а според нас и в цялост – противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 3 във връзка с ал. 5 и чл. 56 от Конституцията.

II. Противоречие на чл. 39б, ал. 1 от ЗДС с чл. 6 (1) от ЕКПЧ и чл. 1 от Протокол № 1

III.

18. Проблемът който чл. 39, ал. 1 от ЗДС поставя по чл. 6 (1) от Конвенцията и чл. 1 от Протокол № 1 е свързан с липсата на възможност на засегнатите лица да защитят правата си в производството по допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване: те са лишени от възможността да вземат участие и да изразят становище по наличието на предвидените в чл. 39, ал. 1, т. 1 от ЗДС условия за допускане на предварително изпълнение и пропорционалността на тази мярка, която засяга сериозно, в някои случаи безвъзвратно техни права; нито могат да обжалват определението на съда по допускане на предварителното изпълнение.

19. В относимата си част чл. 6, параграф 1 от Конвенцията гласи

Всяко лице, при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения ... има право на справедливо ... гледане на неговото дело в разумен срок, от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

20. С решението си по делото *Micallef v. Malta* (от 15.10.20019 г. на Голямото отделение на Съда, § 78) Европейският съд по правата на човека отбелязва съществуващия широк консенсус между държавите – членки на Съвета на Европа за приложимост на гаранциите на чл. 6 към временните мерки². Във връзка с това Съдът посочва, че в условията на съвременните претоварени съдебни системи, които водят до прекомерно дълги съдебни производства, „решението на съда по обезпечението често е от решаващо значение за спора по същество за значителен период от време, дори за постоянно в изключителни случаи. Следователно, често производството по допускане на временни мерки и основното производство разрешават едни и същи „граждански права или задължения“ и имат същия продължителен или постоянен ефект“ (§ 79). Ето защо, с решението си по делото *Micallef v. Malta* Европейският съд променя досегашната си практика и приема, че гражданският аспект на чл. 6 (1) от

² Като цитира в § 32 и решението на Съда на Европейския съюз по дело *Bernard Denilauler v. SNC Couchet Frères* (C 125/79, 21.05.1980 г.), според което приети без участието на заинтересуваното лице временни мерки не могат да бъдат признати.

Конвенцията ще намери приложение към производствата по допускане на временни мерки, ако са налице няколко условия:

- Първо, правото, което е предмет на основното производство и на производството по допускане на временни мерки, трябва да бъде „гражданско“ по смисъла на чл. 6 (1) от Конвенцията;
- Второ, естеството на временната мярка, нейният предмет и цел, както и нейното въздействие върху правото трябва да бъдат внимателно анализирани. Когато може да се приеме, че временната мярка ефективно определя гражданските права и задължения, независимо от периода от време, в който тя е в сила, чл. 6 ще бъде приложим.

21. В настоящия случай и двете предпоставки за прилагането на гаранциите на чл. 6 (1) от Конвенцията са налице. На първо място, предмет и на производството по допускане на предварително изпълнение, и на производството по обжалване на акта за отчуждаване е правото на собственост, съответно неговото упражняване, което без никакво съмнение е „гражданско право“ по смисъла на чл. 6 (1) от Конвенцията.

22. На следващо място, производството по допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване по чл. 396, ал. 1 от ЗДС е определящо за правото на собственост на засегнатото лице. Този извод следва от анализа на предмета и последиците от предварителното изпълнение за собствеността. По-специално, съгласно чл. 396, ал. 4 и ал. 6 от ЗДС определението на съда по допускане на предварително изпълнение, което е окончателно, е основание за въвод на инвеститора във владение на имота и издаване на разрешение за строеж, т.е. за започване на реализацията на обекта. С други думи, от момента на допускане на предварителното изпълнение, собственикът е *de facto* лишен от правото да владее, ползва и да се разпорежда с имота, и това право преминава при едно трето лице. Ето защо, производството по допускане на предварително изпълнение е категорично решаващо за упражняването на правото на собственост. Следователно, чл. 6 (1) от Конвенцията е приложим и лишаването на засегнатото лице от правото да вземе участие и да бъде изслушано от съда съставлява нарушение на тази разпоредба.

23. В допълнение на горното следва да се отбележи още, че започването на реализацията на проекта от национално значение (което във всички случаи е свързано с мобилизирането на огромни административни и финансови ресурси) превръща правото на засегнатите лица да обжалват акта за отчуждаване в чисто формално право, ограничено до правото на обжалване на размера на обезщетението. Да се приеме обратното, т.е. че при започнала реализация на национален обект или обект с национално значение, отчуждаването ще бъде отменено от съда, изпълнението му прекратено и държавата задължена да премахне построеното с всички произтичащи от това административни и финансови хаос и последици, е илюзорно и неоправдано. Ето защо, при условията на допускането предварително изпълнение правото на обжалване на акта за отчуждение не е нито практическо, нито ефективно по смисъла на Конвенцията.

24. Невъзможността на засегнатото лице да участва в производство по допускане на предварителното изпълнение е в нарушение и на чл. 1 от Протокол № 1. Тази разпоредба, макар и да не изисква предварително и равностойно обезщетение

при отчуждаване на частна собственост, налага задължение на държавите да осигурят на засегнатите лица средства за защита срещу намесата в собствеността, както и да спазват справедлив баланс между публичния и частния интерес. Така, а съгласно постоянната практика на Европейския съд по правата на човека (например решението по делото *Dimitrovi v. Bulgaria* от 3 март 2015 г.),

Първото и най-важно изискване на чл. 1 от Протокол № 1 е, че намесата на властите в мирното ползване на собствеността трябва да бъде законна. Това, на първо място, означава съответствие с относимите разпоредби на вътрешното право (вижте, наред с други, решението по делото *Zlinsat, spol. s r.o., v. Bulgaria*, по. 57785/00, §§ 97-98, 15 юни 2006 г.). ... Обаче, изискването за законност означава още съответствие с принципа за върховенство на закона. Това, от своя страна, предполага, че правилата на вътрешното право трябва да бъдат достатъчно прецизни и предвидими ... **и че законът трябва да предвижда мярка за правна защита срещу произвол** (вижте *Zlinsat, spol. s r.o.*, цитирано по-горе, § 98).

25. В настоящия случай, в нарушение на изискването за законност на намесата на чл. 1 от Протокол № 1, чл. 39б, ал. 1 от ЗДС изцяло изключва всяка възможност на засегнатите лица да се защитят в производството по допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване. Отделно от това, член 39б, ал. 1 от ЗДС не спазва справедлив баланс между интереса на държавата и интересите на собствениците на отчуждените имоти. Предварителното изпълнение на актовете за отчуждаване цели единствено бързина и ефективност при изпълнението на значими инфраструктурни и други проекти, без да се поставя под въпрос общественият интерес от самото отчуждаване. Съпоставена със сериозното засягане на индивидуални права от предварителното изпълнение, което се постановява без участие на засегнатото лице, не подлежи на обжалване и може да има тежки и необратими последици, тази цел не оправдава мярката и натоварва съответното лице с прекомерна тежест. Както посочихме по-горе, и самата липса на задължение на съда да изследва степента на засягане на правата и интересите на правоимащите лица сочи на прекомерно засягане и липса на справедлив баланс между обществения и частния интерес.
26. Въз основа на изложеното по-горе фондация „Български адвокати за правата на човека“ счита, че разпоредбата на чл. 39б, ал. 1 от ЗДС противоречи на чл. 6 (1) от Конвенцията и чл. 1 от Протокол № 1.

05.08.2019 г.

гр. София

За Фондация „Български адвокати за правата на човека“:

Диляна Маркова, изпълнителен директор

