



Република България  
Президент

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

от

РУМЕН РАДЕВ  
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (Обн. ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.)

#### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни и за несъответстващи на общопризнати норми на международното право и на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи разпоредбите 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“ и § 4 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (Обн. ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.). Предвид Решение № 6 от 2008 г. по к. д. № 5 от 2008 г., съгласно което закон за изменение и допълнение на действащ закон може да бъде предмет на самостоятелно разглеждане относно неговата конституционност единствено от момента на обнародване до влизането му в сила, отправям искането, като отчитам влизането в сила на закона от 8.06.2019 г.

#### I. Относно чл. 39б, ал. 1, т. 1 от Закона за държавната собственост (ЗДС)

С чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС се допуска предварително изпълнение не само когато с влязъл в сила подробен устройствен план имот - частна собственост е отреден за изграждане на национален обект, а - и за обект с национално значение. Понятията

*Български  
в. г. № 28/2019  
за държавна  
Национална  
25/06/2019  
Президент*

„национален обект“ и „обект с национално значение“ са дефинирани съответно в § 1 от ЗДС и в § 5, т. 62 от Закона за устройство на територията (ЗУТ). Съгласно § 1 от 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 или технологични паркове с необходимата техническа инфраструктура за привличане на инвестиции, определени като национални обекти с решение на Министерския съвет. Легалната дефиниция за „обекти с национално значение“ по § 5, т. 62 от ЗУТ гласи: "Обект с национално значение" е обект, определен като такъв със закон или с акт на Министерския съвет."

#### **1. Несъответствие с чл. 17, ал. 5 от Конституцията**

Съгласно чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията правото на собственост се гарантира и защитава от закона и частната собственост е неприкосновена. Значимостта на правото на частна собственост обуславя и систематичното място на тези разпоредби – те са в глава първа "Основни начала". Неприкосновеността на частната собственост имплицитно включва забраната други лица да владеят, да ползват и да се разпореждат с нея без съгласието или въпреки несъгласието на собственика. Изключение от това правило е предвидената в чл. 17, ал. 5 от Конституцията възможност за принудително отчуждаване на частна собственост. За това отчуждаване Конституцията поставя няколко кумулативни изисквания: отчуждаването да се извършва въз основа на закон само за държавни или общински нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение. Правовата държава налага закон, който регламентира отчуждителни процедури, да остане в тази конституционно очертана рамка.

За разлика от дефиницията за „национален обект“ (§ 1 от ЗДС), която съдържа ясни критерии, на които трябва да отговаря един обект, за да е национален, понятието „обект с национално значение“ (§ 5, т. 62 от ЗУТ) не съдържа такива критерии. Очертаването на обектите, за реализирането на които е допустимо отчуждаване, е пряко свързано с едно от изискванията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията – чрез тях да се задоволява държавна или общинска нужда. Предвид оспорването на разпоредби от ЗДС следва да се има предвид допустимостта на отчуждаване на имоти за задоволяване само за държавни нужди. Понятието „национален обект“ поради наличието на конкретни критерии се вписва в конституционно очертаната рамка – задоволяване на държавни нужди през призмата на задължението на държавата да осигурява общото ползване и обществения интерес. Липсата на критерии, които да очертават същностни

характеристики на понятието „обект с национално значение“, не дават гаранции, че тази категория обекти обхваща само такива за държавни нужди, каквото е изискването на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Включването на „обекти с национално значение“ като основание за принудително отчуждаване не отговаря на конституционно установеното ограничение за принудително отчуждаване само за държавни нужди. Нарушава се и конституционно установеният баланс между правото на частна собственост, чиято неприкосновеност е конституционна ценност, и държавните нужди, които се обслужват чрез отчуждаването.

Несъмнено е, че с включването в чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС на понятието „обекти с национално значение“ приложното поле на тази разпоредба се разширява. Обстоятелството, че понятията „национален обект“ и „обект с национално значение“ са самостоятелно дефинирани в два различни закона – ЗДС и ЗУТ, показва, че те не са идентични. Това следва и от граматическото тълкуване на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС, където между тези две понятия е използван съюзът „или“. Конституционната уредба изрично указва, че принудителното отчуждаване на частна собственост е изключение. С разширяването на приложното поле на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС се създава възможност това изключение да се превърне в правило в противоречие с чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

Предвид това считам, че чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС в частта „или обекти с национално значение“ не отговаря на всички изисквания за прилагане на принудително отчуждаване по чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Не се осигурява и предвидената в Конституцията особена закрила, която трябва да е ефективна, за да не бъде илюзорна неприкосновеността на частната собственост.

## **2. Несъответствие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията**

Както вече беше посочено, поради липсата на критерии, които да очертаят съществени характеристики на понятието „обект с национално значение“, Министерският съвет разполага с неограничена дискреционна власт да обявява такива обекти. По този начин законодателят създава предпоставки при прилагането да бъде нарушена конституционната забрана за произвол, която е проявление на принципите за равенство и за правовата държава. Както посочва Конституционният съд в Решение № 1 от 2005 г., „Произволът представлява нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон.“ Предвидената в чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС неограничена дискреция на Министерския съвет да обявява „обекти с национално значение“ не отговаря и на изискванията за правна сигурност и предвидимост, които са особено важни за защитата на конституционно прогласени права, каквото е правото на частна собственост.

Като допуска предварително изпълнение на отчуждителни актове за изграждане на „обекти с национално значение“, чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС не е съобразен с изискването за пропорционалност като елемент на принципа на правовата държава. Според трайната практика на Конституционния съд принципът на пропорционалност се проявява в съобразяването доколко ограничаването на основни права в името на публичен интерес е допустимо, оправдано, подходящо и оптимално при защитата на общите интереси (Решение № 5 от 2005 г., Решение № 14 от 2014 г., Решение № 1 от 2015 г., Решение № 5 от 2019 г.). Разпоредбата на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС по отношение на „обекти с национално значение“ ограничава правото на частна собственост в отклонение от принципа на пропорционалността, защото такива ограничения са допустими само за задоволяване на държавни нужди. Уредбата нито е необходима, нито е щадяща (Решение № 5 от 2019 г.), тъй като държавната нужда е задоволена с отчуждаването на частна собственост за изграждане на национални обекти. Именно поради това уредбата се явява прекомерна по отношение на „обектите с национално значение“.

По тези съображения чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС в частта „или обекти с национално значение“ не е в съответствие с принципа на правовата държава.

### **3. Несъответствие с общопризнати норми на международното право и с Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи**

Неприкосновеността и пределите на засягане на правото на собственост са част и от редица приложими международни стандарти. Последните разрешават намеса на държавите в правото на собственост, но ако е постигнат справедлив баланс между изискванията на обществения интерес и изискванията за защита на основните индивидуални права. Съгласно чл. 1, изр. 2 от Протокол 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи никой не може да бъде лишен от своите притежания освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право. В този смисъл са и чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл. 17, пар. 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

За да бъде намесата на държавата в правото на собственост балансирана съобразно чл. 1, изр. 2 от Протокол 1, е необходимо не само процедурите по отчуждаване да се основават на един формално валиден национален закон, а и да включват защита срещу възможните произволни и непропорционални ефекти от него (*Sporrong and Lonnroth v Sweden*). Всяко изречение от чл. 1 изисква намесата в правото на собственост да е законна, в смисъл че държавата трябва да има основание по националното право за намесата и че това основание трябва да е прецизно, достъпно и предвидимо (*Carbanara and Ventura v Italy*). Посоченото изискване се извлича от основните принципи на едно демократично общество, присъщи за всички разпоредби на



Конвенцията (*Iatridis v Greece*). Макар и с различна формулировка в сравнение с чл. 1 от Протокол 1, уредбата за границите на намеса в правото на собственост по чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл. 17, пар. 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, по съществото си е сходна.

Предвидената в чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС възможност за принудително отчуждаване за изграждане на обекти, които може да не са за държавна нужда, засяга непропорционално правото на частна собственост. Неограничената дискреция на Министерския съвет да определя „обекти с национално значение“ представлява съществено отклонение от изискванията за законност и предвидимост на допустимата намеса в правото на частна собственост.

Ето защо считам, че чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС в частта „или обекти с национално значение“ не е в съответствие с чл. 1, изр. 2 от Протокол 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека.

## **II. Относно чл. 42а, ал. 3 от ЗДС**

Специфичните правила за обезщетяване при отчуждаване на земеделски земи и горски територии се съдържат в чл. 42а от ЗДС. Общото правило е формулирано в чл. 42а, ал. 1 от ЗДС и предвижда при отчуждаване на такива имоти, като равностойно обезщетение при възможност да се предоставя имот - частна държавна собственост от държавния поземлен фонд и от горските територии - държавна собственост. В чл. 42а, ал. 2 от ЗДС се съдържа изключение от това общо правило, съгласно което, когато отчуждаваният имот е по-малък от 3 дка за ниви, 2 дка за ливади, 1 дка за трайни насаждения и 1 дка за гора, не се дава имотно, а парично обезщетение. Според разпоредбата на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС изключението по ал. 2 не се прилага, когато едно физическо лице, юридическо лице или едни и същи съсобственици имат имоти с обща площ над 50 декара.

### **1. Несъответствие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията**

В мотивите на Решение № 14 от 1992 г. за тълкуване на чл. 6, ал. 2 от основния закон Конституционният съд подчертава, че „равенството на гражданите пред закона е формулирано като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата“. За да гарантира равенството на всички граждани пред закона, в чл. 6, ал. 2 от Конституцията са посочени изчерпателно определени признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране (Решение № 11 от 2010 г. на Конституционния съд). Един от тези признаци е имущественото състояние.

Правилото на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС създава неравнопоставеност въз основа на признака имуществено състояние между дребните и едрите собственици на земеделски земи и горски територии, като предвижда различен начин за обезщетяване. Така

собственик на нива по-малка от 3 декара ще бъде само парично обезщетен, докато собственик на отделни ниви, които не са комасирани, но общата им площ е над 50 дка, на практика ще бъде обезщетен за нива по-малка от 3 декара с имот. Така законът третира тези собственици неравно, а както посочва Конституционният съд в Решение № 11 от 2010 г., „Сред най-важните характеристики на принципа на равенството пред закона е задължението, което той отправя към законодателната власт да третира в рамките на правното регулиране еднаквите еднакво.“

Въведената неравнопоставеност не се налага по съображения от конституционен порядък. Действително съгласно чл. 21, ал. 1 от Конституцията земята е основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото. Безспорно е, че общото правило на чл. 42а, ал. 1 от ЗДС преследва легитимна цел, като предвижда имотно обезщетение. Трябва обаче да се подчертае, че с чл. 42а, ал. 2 от ЗДС законодателят е създал изключение, при което е отдадено предпочитание на паричното обезщетение поради маломерността на земеделската земя като мярка срещу прекомерно раздробяване. Предвидената в чл. 42а, ал. 3 от ЗДС уредба не се базира на обработваемата земя като конституционна ценност, а единствено на имущественото състояние на нейния собственик – притежание на над 50 дка.

Затова според мен предвиденият в чл. 42а, ал. 3 от ЗДС различен начин на обезщетяване противоречи на принципа на равенството пред закона. Нарушена е и забраната по чл. 6, ал. 2 от Конституцията за недопускане на ограничения на права въз основа на имуществено състояние.

## **2. Несъответствие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията**

В своята практика Конституционният съд многократно се е занимавал с безусловната необходимост от ясно, точно и недвусмислено формулиране на всяко изключение от приетите със законите общи правила. Съобразно чл. 4, ал. 1 от Конституцията принципното положение е, че изключение следва да се въвежда само тогава, когато общата уредба не удовлетворява потребността от въвеждане на диференциран подход при регулирането на конкретна група обществени отношения при наличието на сериозни и основателни причини за това. Предвиденото с чл. 42а, ал. 3 от ЗДС „изключение на изключението“ не е наложено поради необходимост от диференциран подход, нито има основателна причина. Тази разпоредба е израз на преценка на законодателя, която не държи сметка, че целесъобразността може и следва да се упражнява само в конституционно установените граници (Решение № 18 от 1997 г. на Конституционния съд).

Използваният в чл. 42а, ал. 3 от ЗДС критерий „обща площ над 50 дка“ създава възможност за различни тълкувания - дали отчуждаването на тези имоти се налага за изграждането на един национален обект, или трябва да са съседни на отчуждавания

имот, или е възможно да са разположени на територията на цялата страна. Това прави изключението формулирано по начин, който залага двусмислие, а както е заключил Конституционният съд в Решение № 3 от 2014 г., „когато рамката на съответното изключение не е очертана по начин, изключващ всякакво двусмислие, съмнение и неопределеност, за да осигури еднаквото прилагане на изключенията за всички еднакви случаи, е налице нарушение на конституционния принцип на правовата държава“.

Поради това считам, че чл. 42а, ал. 3 от ЗДС не съответства на принципа на правовата държава.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

По изложените съображения се обръщам към Вас със следните искания:

1. Да обявите разпоредбата 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 държавната собственост (Обн., ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.) за противоконституционна поради противоречие с чл. 17, ал. 5 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, както и за несъответстваща на чл. 1, изр. 2 от Протокол 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и на чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека.

2. Да обявите разпоредбата на § 4 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (Обн., ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.) за противоконституционна поради противоречие с чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Предлагам да конституирате като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, главния прокурор, омбудсмана и министъра на регионалното развитие и благоустройството.

**РУМЕН РАДЕВ**

**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**