

До Конституционния съд  
на Република България

Правно мнение  
от проф. Венцислав Стоянов

по повод искане на състав от ВАС за обявяване на някои разпоредби  
от ЗИДЗУЗСО ДВ бр.31/2018г. за противоречащи на Конституцията

Уважаеми Конституционни Съдии,

Тричленен състава на ВАС, Второ отделение, при разглеждане на адм. дело № 8744/2021г. е поискал установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 23 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗУЗСО, ДВ бр.31/2018г. Съдиите от състава посочват, че цитираният параграф от ПЗР на ЗИДЗУЗСО противоречи на чл.4 ал.1 и чл.17 ал.1 и 3 от Конституцията. Основанията, на които почиват техните твърдения, са свързани основно с предвидения в ЗУЗСО начален момент, от който почва да тече срокът за прилагане на отчуждаванията за държавна и общинска нужда на недвижими имоти на физически и юридически лица. Според § 23 ал.1 този срок започва да тече от влизането на ЗУЗСО в сила – 28.01.2007г. За собственици на имоти извън Столичната община този срок започва да тече в един по-ранен момент (от влизане в сила на устройствения план), като по-този начин са поставени в неравностойно положение собственици на имоти в София и в страната. Посочват се и аргументи във връзка с 15-годишния срок, предвиден в закона, който вече бе обект на разглеждане в Решение на КС

№14/2020г. обн.ДВ бр.92/2020г. Въз основа на изложените аргументи Съставът на ВАС намира нормата на § 23 от ПЗР на ЗИДЗУЗСО за противоречаща на заложения в чл.4 ал.1 от Конституцията принцип на правовата държава. Твърди се, че определянето на 15-годишен срок, в който трябва да започнат някои отчуждителни производства, съществено ограничава правата на собствениците за един дълъг период от време. От друга страна, този период се удължава още повече с приемането на друг начален момент, в който срокът започва да тече, а именно влизане в сила на ЗУЗСО. Това представлява една несправедлива за собствениците на предвидени за отчуждаване имоти в Столичната община правна уредба .

Като втори аргумент в искането е посочено неспазването на разпоредбата на чл.17 ал.1 и 3 от Конституцията, която прокламира частната собственост като неприкосновена, и ограничаването на собственическите права по законодателен път следва да е съобразно справедлива правна уредба, чрез която се осигурява паритет на личен и обществен интерес. Разпоредбата на § 23 не удовлетворява тези принципи.

Посочените от административните съдии аргументи за противоконституционност на § 23 могат да се разгледат поотделно. Нормално е продължителността на срока от 15 г. за започване на отчуждителните процедури за имоти, предвидени за озеленени площи, предвиден в чл.208 ал.1 ЗУТ, да не бъде коментиран, тъй като той е обсъждан в Решение на КС № 14/2020г. Остава открит въпросът за началния момент на срока, който е предвиден от ЗУЗСО за собственици на недвижими имоти, предвидени за отчуждаване по ЗДС и ЗОС в рамките на Столичната община. Той е посочен в § 23 като 28.01.2007г., т.е. влизането на ЗУЗСО в сила. Съгласно чл.208 ал.1 ЗУТ този срок започва да тече от влизане в сила на подробните устройствени планове. В този смисъл становището на състава от ВАС е правилно – за страната срокът ще започва да тече от влизане в сила на устройствения план, а за Столичната община – от един по-късен момент. Но възможно е и в рамките на Столичната община да възникне подобно несъответствие. ЗУТ влиза в сила на 31.03.2001г.а ЗУЗСО на 28.01.2007г. Създава се възможност петгодишният срок за започване на отчуждителни процедури на недвижими имоти за обекти- публична собственост да е изтекъл. Ето тази разпоредба на § 23 създава неравнопоставеност между различните собственици на недвижими имоти . Тук обаче трябва да уточним дали ЗУЗСО не е специален закон по отношение на ЗУТ. Ако това е така, ще се приложи правилото *lex specialis derogat legi generali*. Според чл.1 от

ЗУЗСО този закон определя специфичните правила и нормативи за устройството и застрояването на територията на Столичната община. Основната цел на закона е да осигури устойчиво развитие на тази община – чл.2 от ЗУЗСО. Целта на закона и посочените основни сфери на правно регулиране изключват създаване на специални норми в областта на сроковете за отчуждаване на имоти за държавна и общинска нужда. В ЗУЗСО не се съдържат правила за отчуждаване и това дава основание да приемем, че в сила ще са разпоредбите на ЗДС и ЗОС. Не е предвиден и специален ред, какъвто навремето съществуваше в ЗСГ за придобиване на недвижими имоти. Този ред се различаваше значително от общия ред, уреден в ЗС. Сега нещата са различни. В разпоредбата на § 23 се прави директна препратка към чл.208 от ЗУТ и това изключва специалния характер на закона по отношение на сроковете за започване на отчуждителни процедури.. Възможно е устройствените планове да са влезли в сила преди влизането в сила на ЗУЗСО. Това означава, че процедурата вече е започнала според ЗУТ и би трябвало да се осъществи в рамките на същите разпоредби. В този дух е разпоредбата на § 2 от ПЗР на ГПК от 2007г., която предвижда, че първоинстанционните дела, образувани по искиви молби, постъпили до влизането в сила на настоящия ГПК, се разглеждат по досегашния ред. Това е логично, въпреки че в теорията се допуска гражданскопроцесуалните норми да имат и обратен действие.<sup>1</sup> Всичко казано дотук дава основание да приемем, че ЗУЗСО не е специален закон по отношение на ЗУТ и правилата за сроковете за отчуждаване на недвижими имоти за държавна и общинска нужда трябва да са еднакви за цялата територия на страната. Ако погледнем нещата от друг ъгъл, като евентуално приемане на нов ЗИД на ЗУЗСО, който предвижда посочените срокове да започнат да текат от неговото влизане в сила, ще се получи още една нова отсрочка, която може да направи практически необозримо изтичането на срока за отчуждаване на имотите, нещо като *probatio diabolica*. Самите срокове, предвидени в ЗУТ, никак не са кратки и не е нужно допълнително да бъдат удължавани. Ето защо се налага изводът, че посочената норма не е в унисон с разпоредбата на чл.4 ал.1 от Конституцията. Една правова държава не може да допуска различно третиране на нейни граждани по един и същ въпрос. Това разбиране можем да отнесем към близкото минало, когато придобиването на недвижими имоти и тяхното притежаване се поставяше в зависимост от местоположението на имотите. Ако те бяха в градовете, правилата бяха едни, а ако се намираха в селата – други. Днес налагането на подобни

---

<sup>1</sup> Таджер В. Гражданско право, Обща част дял I, стр.100, изд.1972г.

норми би противоречало на принципите на правовата държава. Ето защо трябва да се приеме за основателно искането на ВАС за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 23 от ПЗР на ЗУЗСО. Същевременно съставът на ВАС излага и още един аргумент – чл.17 от ЗУДСО е отменен. От тази гледната точка препращането към един отменен текст от действащото право е недопустимо, но макар и отменен, текстът на чл.17 ал.1 от ЗУЗСО трябва да бъде съобразяван по силата на препращатата норма.

Най-сериозният довод за противоконституционност е, че § 23 не зачита изтеклия период от време и по този начин поставя в неравностойно положение собствениците на едни и същи имоти. Това са собственици на терени, за които са влезли в сила устройствени планове, предвиждащи отчуждаването им за държавна и общинска нужда. В този смисъл законът не изпълнява разпоредбата на чл.17 ал.1 от Конституцията : „Правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава от закона.“

Всъщност става дума за срок, в който трябва да започнат отчуждителните процедури по ЗДС и ЗОС след влизане в сила на устройствените планове, които предвиждат отчуждаване. Самото влизане на подробния устройствен план в сила установява наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин – чл.33 от ЗДС. Същевременно влизането в сила на плана води до негативни последици за собственика на имота – чл.35 ЗДС. Следователно увеличаването на срока, в който може да бъде извършено отчуждаването, влияе отрицателно върху възможностите на собственика да използва имота си. Едва след изтичането на този срок собствениците ще имат възможност да искат изменение на плана – чл.134 ал.1 т.2 ЗУТ. Това е още един допълнителен аргумент в подкрепа на тезата, че увеличаването на срока е във вреда на собственика на имота. Самата Конституция допуска отчуждаването в чл.17 ал.5, но тук е налице един дълъг предварителен период, предшестваш отчуждаването, през който правото на собственост е на практика ограничено. Съгласно разпоредбата на чл.35 ал.1 ЗДС собственикът на имот, предвиден за отчуждаване, се третира като недобросъвестен владеец по отношение на направените законни строежи и други подобрения в собствения му имот в момента на отчуждаването. Нещо повече, неговото положение значително се влошава при хипотезата, че срокът по чл.208 ЗУТ започва да тече след влизането на ЗУЗСО в сила. Възможно е, ако подробният план е влязъл в сила преди влизането в сила на ЗУЗСО, срокът по чл.17 (отм.) да изтече след повече от десет години, напр. планът е влязъл в сила през 2005г., но срокът започва да тече от 28.01.2007г. и тъй като става дума за техническа

инфраструктура, крайният момент ще бъде 2017г. За направените в имота законни подобрения през този период собственикът ще бъде третиран като недобросъвестен владелец. Ако един недобросъвестен владелец направи тези подобрения в чужд имот и собственикът предяви ревандикационен иск дванадесет години след установяване на владението, то същият владелец ще възрази, че е придобил имота по давност – чл.79 ал.1 ЗС. Следователно, по силата на § 23 ал.1 от от ПЗР на ЗИДЗУЗСО, действителният собственик ще се окаже в по-лоша ситуация от едно лице, което е завладяло имота без правно основание, годно да го направи собственик. Това в никакъв случай не може да се приеме за зачитане на частната собственост като неприкосновена.

По изложените съображения предлагам да се приеме искането на ВАС, Второ отделение, за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 23 от ПЗР на ЗИДЗУЗСО.

С уважение:

проф. В.Стоянов