



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р Е Ш Е Н И Е № 10

София, 26 юли 2022 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова	Красимир Влахов
Константин Пенчев	Янаки Стоилов
Надежда Джелепова	Соня Янкулова
Атанас Семов	

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 26 юли 2022 г. конституционно дело № 21 от 2021 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Конституционното производство е по чл. 150, ал. 2 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е във фазата на произнасяне по същество.

Конституционното дело е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на § 23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството и застрояването на Столична община (обн. ДВ, бр. 31 от 10. 4. 2018 г., ПЗР на ЗИДЗУЗСО).

С определение от 25 ноември 2021 г., постановено по адм. дело № 8744/2021, тричленен състав на ВАС е установил несъответствие с Конституцията на Република България на § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО (обн. ДВ, бр. 31 от 10. 4. 2018 г., в сила от 14. 4. 2018 г.) и е постановил спиране на производството по делото.

В искането на тричленния състав на ВАС се приема, че § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО извършва недопустимо препращане към отменена разпоредба от Закона за устройството и застрояването на Столична община (обн. ДВ, бр. 106 от 27. 12. 2006 г., в сила от 28. 1. 2007 г., ЗУЗСО), която вече не е част от действащото право. Изтъква се също, че с атакуваната разпоредба се създава неравнопоставеност между собствениците на имоти, предназначени за отчуждаване с устройствени планове, приети след влизането в сила на ЗУЗСО, и собствениците на имоти, предназначени за отчуждаване с приети преди влизането в сила на ЗУЗСО устройствени планове на територията на Столична община. Релевират се и аргументи за нееднакво третиране на собствениците на имоти, предвидени за отчуждаване на територията на Столична община, и собствениците на имоти, предвидени за отчуждаване извън Столична община, които според вносителя трябва да бъдат третирани по идентичен начин, предвиден в общия Закон за устройство на територията. Посочват се и доводи, че предвиденият срок, който в конкретния случай е 15-годишен, е както изначално прекомерен, така и практически съществено удължен чрез

предвиждането на по-късен начален момент на изчисляване. По тези съображения тричленният състав на ВАС прави извод за противоречие на § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО с чл. 4, ал. 1 и чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията.

Делото е допуснато за разглеждане по същество с определение на Конституционния съд от 15 февруари 2022 г.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани институции, организации и изтъкнати специалисти становища са представили министърът на регионалното развитие и благоустройството, областният управител на област София, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Камарата на архитектите в България, а правни мнения са представили проф. д-р Венцислав Стоянов и доц. д-р Златимир Орсов.

Всички постъпили становища и правни мнения подкрепят искането по същество, като излагат аргументи за недопустимо диференцирано третиране на субекти в идентично правно положение, неоправдано ограничаване на правото на собственост и нарушаване на принципа на правна сигурност в противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 17, ал. 1, ал. 3 и ал. 5 от Основния закон. В някои от тях се споделят и аргументи за недопустимост на искането поради изчерпан регулативен потенциал на оспорените разпоредби и липса на годен предмет на оспорване.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството поддържа, че § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО „въвежда неоправдано ограничаване на правото на собственост, в разрез с конституционния принцип по чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията“. Изтъква и че атакуваните разпоредби не са съобразени с предпоставки, като

легитимен интерес и пропорционалност, които са необходими при евентуални ограничения на правото на собственост.

Областният управител на област София споделя виждането, че атакуваните разпоредби противоречат на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Висшият адвокатски съвет приема, че оспорените разпоредби „водят до несъразмерното ограничаване на правата на собствениците, които поради предвиденото прекомерно забавяне на отчуждителните процедури са лишени както от възможността да получат справедливо обезщетение след проведено в разумен срок отчуждаване за задоволяване на обществените потребности, така и от възможността да инициират утвърждаване на нов подробен устройствен план“. Определя като „правен абсурд“ продълженото действие на изрично отменения чл. 17 ЗУЗСО, без влизането в сила на отмяната да е отложено, което води до правна несигурност в противоречие с принципа на правовата държава.

Съюзът на юристите определя като недопустимо препращането към вече отменена разпоредба, което води и до „непропорционален статус“ и различно третиране на собствениците на поземлени имоти.

Камарата на архитектите в България подкрепя искането и препраща към мотивите на Решение № 14 от 2020 г. по к. д. № 2/2020 във връзка с нарушената обществена справедливост и необходимостта от баланс между публичния и частния интерес.

Проф. Венцислав Стоянов излага виждане, че правилата относно предвидените в ЗУЗСО срокове не могат да се разглеждат като специални по отношение на сроковете, предвидени в ЗУТ. Основен аргумент в тази насока е препращането в оспорения § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО към чл. 208 ЗУТ, поради което правилата за сроковете за отчуждаване трябва да бъдат еднакви за цялата страна. Смята, че ако

подобно удължаване на и без това продължителните срокове по ЗУТ не бъде обявено за противоконституционно, не би имало пречка нов ЗИД на ЗУЗСО да доведе до практически необозримо удължаване на сроковете в противоречие с принципа на правовата държава. Според него „най-сериозният довод за противоконституционност е в това, че § 23 не зачита изтеклия период от време и по този начин води до неравностойно третиране, противоречащо на чл. 17, ал. 1 от Конституцията. Макар и ал. 5 на същия чл. 17 да допуска отчуждаване, в контекста на § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО е налице един дълъг предварителен период, който предшества отчуждаването и води до допълнително ограничаване на правото на собственост.

Доц. Златимир Орсов посочва, че препращането към отменената норма (чл. 17 ЗУЗСО) е препращане към нищото, тъй като отмененият текст не урежда обществени отношения. Това е в разрез със самата същност на правовата държава, а и създава недопустимо различно третиране на собствениците в Столична община и в страната. Смята, че обявяването на § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО за противоконституционен „ще бъде логично продължение на постоянната практика на Конституционния съд в защита на правовата държава и правото на собственост” и посочва като пример Решение № 14 от 15. 10. 2020 г. и Решение № 3 от 24. 2. 2022 г.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, релевантната правна уредба и постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспореният § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО съдържа две разпоредби. Съгласно разпоредбата на ал. 1 сроковете, предвидени в чл. 17 от Закона за устройството и застрояването на Столична община, отнасящи се до започването на отчуждителни процедури за изграждане на обекти – публична общинска или публична държавна собственост на

територията на Столичната община, по отношение на подробните устройствени планове, влезли в сила преди влизането в сила на ЗУЗСО, текаат от влизането му в сила (28 януари 2007 г.). Съгласно разпоредбата на ал. 2 след изтичането на сроковете по ал. 1, както и по отношение на подробните устройствени планове, влезли в сила след влизането в сила на ЗУЗСО, се прилагат правилата на чл. 208 от Закона за устройство на територията (ЗУТ). Самият чл. 17 ЗУЗСО е отменен с § 13 ПЗР на същия ЗИДЗУЗСО).

Конституционният съд е последователен в разбирането (частично обобщено в Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. д. № 13/2021), че равенството е основен конституционен принцип на гражданското общество и правовата държава по смисъла на второто съображение в преамбюла и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. То е основа за нейното тълкуване и прилагане и за нормотворческата дейност и е основно право на гражданите (Решение № 4 от 20. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 и Решение № 14 от 14. 11. 1992 г. по к. д. № 14/1992). Принципът на равенство означава равнопоставеност пред закона (Решение № 6 от 27. 4. 2010 г. по к. д. № 16/2009). Равенството пред закона се изразява в две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране (Решение № 4 от 20. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 и Решение № 1 от 27. 1. 2005 г. по к. д. № 8/2004). Забраната за произвол е елемент на правовата държава в материален смисъл и е насочена към държавните органи, включително и към законодателя. В правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотвореца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен, респ. задължение на публичната власт е да третира „еднаквите еднакво“ (Решение № 4 от 20. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 и Решение № 11 от 10. 5. 2010 г. по к. д. № 13/2010). Само така

може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото.

Това разбиране съответства и на основния принцип на равенство в правото на ЕС. Европейският съюз като „правов съюз“ е основан на равенството като висша ценност, на която принципът на еднакво третиране (недискриминация) е същностно юридическо проявление. Правната уредба и съдебната практика придават на принципа на равенство роля на един от централните принципи на европейския интеграционен правопорядък, в изграждането и развитието на който Република България участва (чл. 4, ал. 3 от Конституцията).

Същевременно Конституционният съд последователно се придържа към утвърденото в съвременната конституционноправна доктрина и практика схващане за равенството пред закона като относителна, а не абсолютна равнопоставеност (Решение № 5 от 11. 5. 2017 г. по к. д. 12/2016). Водеща следва да бъде обективната преценка дали правните субекти се намират в една и съща или сходна ситуация, или не.

Еднакви са ситуацияите, между съществените характеристики на които няма разлика. Сходни са ситуацияите, които не са еднакви, но са съпоставими в съществените си характеристики и между които няма съществени разлики, което изключва случаите на привидна съпоставимост или близост без реална връзка. Преценката за еднаквост или сходство в съществените характеристики или за наличие на съществени разлики не може да бъде направена абстрактно – тя зависи от обективните особености на конкретната материя и се прави за всеки отделен случай с оглед характеристиките му.

И обратно: наличието на съществени разлики не само позволява, но и изисква от законодателя да диференцира правната уредба (Решение № 3 от 27. 6. 2013 г. по к. д. № 7/2013). Ако за едно и също

право или задължение законът предвижда диференциация, това само по себе си не означава автоматично нарушаване на конституционния принцип на равенство пред закона. Без диференциация не биха могли да се отчетат обективните или субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона. Уредбата на правата и задълженията на гражданите в Конституцията и тяхната детайлна уредба в другите нормативни актове се изграждат на основата на диференцираност, за да се постигне необходимата справедливост чрез равно третиране (Решение № 6 от 27. 4. 2010 г. по к. д. № 16/2009).

В конкретния случай Конституционният съд отчита необходимостта от самостоятелен градоустройствен режим на Столична община поради съществени обективни особености на тази конкретна териториална единица в сравнение с всички други териториални единици. Поради това предвиждането в ЗУЗСО на различни в сравнение с предвидените на общо основание в ЗУТ срокове за започване на отчуждителни процедури по Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост на недвижими имоти, определени по подробните устройствени планове за изграждане на обекти – публична държавна или публична общинска собственост, не води до конституционно недопустимо неравно третиране.

Разпоредбите на ал. 1 и ал. 2 на § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО обаче третират различно собствениците на имоти на територията на Столична община, засегнати от предстоящо отчуждаване – чрез различен начин на определяне на периода от време за започване на отчуждителни процедури, респ. на прилагането на чл. 208 от Закона за устройство на територията, поставя в различно правно положение собственици на имоти, предназначени за отчуждаване с устройствени

планове, приети след влизането в сила на ЗУЗСО, и собствениците на имоти, предназначени за отчуждаване с устройствени планове, приети до влизането в сила на ЗУЗСО.

Обособените по този начин две групи собственици не могат да бъдат диференцирани по никакъв друг критерий, освен един напълно субективен и непредвидим – датата на влизане в сила на подробните устройствени планове, с които техните имоти се определят за отчуждаване. Двете групи са разграничени единствено според момента на настъпване на един юридически факт, който не само не може да им бъде известен предварително, но и не зависи от тяхната воля – влизането в сила на подробния устройствен план. Това създава нееднакво третиране на правни субекти, които не могат да бъдат диференцирани по никакви обективни съображения.

Наложено разграничение поставя едната група собственици в неравностойно положение спрямо другата, без да е основано на какъвто и да било обективен критерий, още по-малко предвиден в закон или произтичащ от закон.

По-късният момент, от който започва да се изчислява срокът за едната от двете групи, фактически обезсилва правното значение на вече изтекъл период от време, което също води до неравно третиране.

Въз основа на изложеното § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО следва да бъде обявен за противоконституционен като противоречащ на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Съдът намира изложеното основание за противоречие с Конституцията за достатъчно, поради което не е необходимо да проверява другите, изтъкнати от вносителя основания за установяване на противоконституционност.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, Конституционният съд

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционен § 23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството и застрояването на Столична община (обн. ДВ, бр. 31 от 10. 4. 2018 г.).

Председате

Членове: