



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 232/11
Дата 12.08.19г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03-54

09.08. 2019 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 8 за 2019 г.

Становището е одобрено с Решение № 487 на Министерския съвет от 2019 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 8 ОТ 2019 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 2 юли 2019 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 8 от 2019 г., образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствието с чл. 1, изречение второ от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с чл. 17, т. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, 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 и за установяване на противоконституционност на чл. 42а, ал. 3 от Закона за държавната собственост.

В искането на президента се твърди, че оспорената уредба нарушава конституционните принципи на правовата държава по чл. 4, ал. 1, на равенството на гражданите пред закона по чл. 6, ал. 2, на неприкосновеността на частната собственост по чл. 17, ал. 1 и на конституционните изисквания за отчуждаване на частна собственост по чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

I. По чл. 396, ал. 1, т. 1 от Закона за държавната собственост (ЗДС)

1. Относно твърдението за несъответствие на чл. 396, ал. 1, т. 1 в частта „или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията“ от ЗДС с чл. 17, ал. 5 от Конституцията:

В искането на президента се твърди, че понятието „обект с национално значение“ не съдържа законови критерии, които да очертаят същностните му характеристики (за разлика от националните обекти), поради което включването на такива обекти като основание за отчуждаване не отговаря на конституционно установеното ограничение за принудително отчуждаване само за държавни нужди. С разширяването на приложното поле на чл. 396, ал. 1, т. 1 от Закона за държавната собственост (ЗДС) чрез включването на обектите с национално значение се създава възможност това изключение да се превърне в правило в противоречие с чл. 17, ал. 5 от Конституцията и не се осигурява предвидената в Конституцията особена закрила на частната собственост.

Това твърдение е неоснователно и необосновано. То е изградено върху напълно невярната констатация, че отчуждаването само на национални обекти по смисъла на § 1 от Допълнителните разпоредби на ЗДС отговаря на конституционното изискване за наличие на държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин.

В глава трета от ЗДС са уредени условията и редът за принудително отчуждаване на имоти – частна собственост, за държавни нужди. Тази уредба е във връзка с уредбата по глава 17 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) – Обезщетяване при принудително отчуждаване на недвижими имоти за изграждане на обекти – публична собственост на държавата и общините. Този нормен комплекс в съвкупност определя условията и реда за извършване на отчуждителните процедури на основание на предвижданията в подробните устройствени планове.

В разпоредбата на чл. 32 от ЗДС е въведено общото правило на чл. 17, ал. 5 от Конституцията, че имоти - собственост на физически и юридически лица, може да се отчуждават принудително за държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин, след предварително и равностойно обезщетение. Според законовата уредба държавната нужда се установява с влязъл в сила подробен устройствен план (чл. 33 от ЗДС във връзка с чл. 205 от ЗУТ). В подробните устройствени планове се определя конкретното предназначение и начин на устройство на отделните поземлени

имоти (чл. 103, ал. 3 от ЗУТ) въз основа на общия устройствен план, който дава общите рамки и насоки за развитие на съответната територия.

Според § 1 от Допълнителните разпоредби на 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.

Разпоредбата на чл. 205 от ЗУТ определя всички категории обекти – публична държавна собственост, за чието изграждане може да се извърши отчуждаване по реда на ЗДС. По силата на закона се приема за установено, че за изграждането на такива обекти е налице държавна нужда, за чието задоволяване е допустимо отчуждаване на частна собственост.

От сравнителния анализ между разпоредбите на чл. 205 от ЗУТ и § 1 от Допълнителните разпоредби на ЗДС (ДРЗДС) се установява, че националните обекти са само част от обектите, изброени в чл. 205 от ЗУТ. Освен за национални обекти (посочени в чл. 205, т. 1, 2 и 6 от ЗУТ и § 1 от ДРЗДС) законодателят предвижда отчуждаване да се извършва и за осъществяване на дейности по опазване на околната среда и природните ресурси, за благоустройствени дейности, за изграждане на обществени обекти на здравеопазването, социалното подпомагане, образованието, за изграждане на специални обекти, свързани със сигурността и отбраната на страната, както и за прилежащите им забранени зони и др. (чл. 205, т. 3, 4 и 5). Затова, когато влезият в сила подробен устройствен план е предвидил изграждането на такива обекти – публична държавна собственост, конституционното изискване за наличие на държавна нужда, която не може да се задоволи по друг начин, е изпълнено.

Следователно няма законова опора твърдението, че само националните обекти отговарят на изискването за отчуждаване на имоти за държавни нужди. Това твърдение не съответства и на законовата уредба по чл. 34а от ЗДС, която разграничава компетентността на органите по отчуждаване за държавни нужди - по ал. 1 отчуждаването на имоти и части от имоти – частна собственост, предназначени за изграждането на национални

обекти, се извършва с решение на Министерския съвет, а по ал. 2 извън случаите на изграждане на национални обекти - със заповед на областния управител. Отчуждаването, извършено със заповед на областния управител, също е отчуждаване за държавна нужда, за изграждане на обект, който не е национален по смисъла на § 1 от ДРЗДС, но е от категорията други обекти, посочени в чл. 205 от ЗУТ.

Затова не е задължително обектите по чл. 205 от ЗУТ да са обявени за обекти с национално значение от Министерския съвет, за да може да се извърши отчуждаване за държавна нужда. Задължителна материалноправна предпоставка е подробният устройствен план, предвиждащ изграждането на обекти по чл. 205 от ЗУТ, да е влязъл в сила. Понятието „обект с национално значение“ има правно значение единствено в хипотезата по чл. 39б от ЗДС относно допускане на предварително изпълнение, а не представлява законов критерий за установяване на държавната нужда.

2. Относно твърдението за несъответствие на чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта „или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията“ от ЗДС с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

В искането на президента се твърди, че предвидената в чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС неограничена дискреционна власт на Министерския съвет да обявява обекти с национално значение създава предпоставки за нарушаване на конституционната забрана за произвол и не отговаря на изискванията за правна сигурност и предвидимост. Твърди се, че изискването за пропорционалност означава правото на собственост да се ограничава само за държавни нужди, а спрямо обектите с национално значение такава намеса се явява прекомерна.

Изложените аргументи в тази част от искането на президента са напълно неотнормими към оспорваната разпоредба на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС.

В разпоредбата на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС не се урежда дискрецията на Министерския съвет да обявява обекти с национално значение (както се твърди в искането на президента), а се урежда правна възможност за допускане на предварително изпълнение на отчуждителни актове за изграждане на национални обекти и обекти с национално значение. В разпоредбата на § 1, т. 62 от Допълнителните разпоредби на ЗУТ (ДРЗУТ) е уредена възможността Министерският съвет да определя обекти с национално значение, но президентът не оспорва нейната

конституционносъобразност. Следователно обсъждането ѝ е извън предмета на това конституционно дело.

Въпреки това обстоятелство намираме за необходимо да се отбележи, че Министерският съвет притежава компетентност да приема актове за обявяване на обекти с национално значение. Макар разпоредбата на § 1, т. 62 от ДРЗУТ да не представлява същинска материалноправна или процесуалноправна разпоредба, компетентността на Министерския съвет не е била отричана в съдебната практика и на основание липса на компетентност не е обявявана нищожност на актовете му за обявяване на имоти с национално значение.

Правното значение на понятието „обект с национално значение“ се свързва основно с уредбата в ЗУТ. Законодателят прави разлика между понятията „национален обект“ и „обект с национално значение“ и това ясно се вижда чрез кумулативното или алтернативно използване на тези понятия в законовата уредба по ЗУТ: чл. 106, т. 3; чл. 109, ал. 3, т. 1 и 2; чл. 124а, ал. 4, т. 1 и 2; чл. 128, ал. 12, т. 2, буква „а“ и „б“; чл. 129, ал. 3, т. 2, б. „б“; чл. 131, ал. 3; чл. 144, ал. 6; чл. 145, ал. 1, буква „б“; чл. 153, ал. 2, т. 3; чл. 215, ал. 4 и 7 и др. Действително в § 1, т. 62 от ДРЗУТ законодателят не е посочил законови критерии, определящи обектите с национално значение. По смисъла на ЗУТ „обект с национално значение“ е обект, определен като такъв със закон или с акт на Министерския съвет. Този подход на законодателя обаче не е случаен и не следва да се приема за законов пропуск.

Министерският съвет е висшият орган на изпълнителната власт, който извършва управленческа дейност, като в рамките на предоставената му от Конституцията компетентност осъществява държавни властнически правомощия. Както Конституционният съд е имал повод да отбележи в мотивите на Решение № 5 от 1994 г. по к.д. № 3 за 1994 г.:

„Една от най-характерните отлики на изпълнителната власт спрямо законодателната и съдебната се изразява в разнообразието от органи и дейности, чрез които се осъществява управлението в държавата... Много различни и променливи са задачите, които изпълнителната власт във всяка държава, включително и в нашата, има да решава. В различни моменти от живота на обществото се променя и остротата, с която отделните проблеми се поставят. Затова управлението на държавата е много по-динамична сфера на държавна дейност в сравнение със законотворчеството и правораздаването.“

Министерският съвет е конституционно оправомощен да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната (чл. 105, ал. 1 от Конституцията).

В изпълнение на това широко по обем и разнообразно като действия конституционно правомощие не е възможно, а не е и необходимо, законите да съдържат изчерпателен каталог на всички конкретни действия, които Министерският съвет може да извърши в изпълнително-разпоредителната си дейност. Затова и в случаите, в които законодателят прецени, че лимитирането на законови критерии може да отнеме от динамиката и гъвкавостта, присъщи на дейността на изпълнителната власт, той оставя решаването на тези въпроси в оперативната самостоятелност на правителството. Нуждите на управлението налагат това.

Такъв гъвкав подход законодателят е възприел и при уредбата в § 1, т. 62 от ДРЗУТ. Законодателят е предоставил на Министерския съвет да направи преценка във всеки конкретен случай с оглед на значимостта на обществения интерес кой обект да обяви за обект с национално значение. Тези актове на Министерския съвет подлежат на съдебен контрол и това е гаранция, че правомощието на Министерския съвет не може да се упражнява неограничено и безконтролно. Във всеки случай на оспорване Върховният административен съд може да прецени дали конкретният административен акт на Министерския съвет е в противоречие с установени условия и ред по специална законова уредба и съответно да отмени като незаконосъобразен този акт, или пък да потвърди неговата законосъобразност, когато той е израз на оперативната самостоятелност на Министерския съвет да направи обоснована и мотивирана преценка относно обществената необходимост от обявяване на обекти с национално значение - обекти, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от национално значение чрез общо ползване. Такава е характеристиката на публичната собственост на държавата.

Застъпената в искането на президента теза за неограничената (в нарушение на конституционната забрана за произвол) дискреция на Министерския съвет е не само правно неоснователна, тя е и обществено неприемлива, защото фактически отрича и презумпцията за добросъвестност и отговорност в дейността по упражняване на конституционните правомощията на правителството.

Уредбата за предварително изпълнение по чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС в частта за обектите с национално значение не нарушава изискването за пропорционалност като елемент на принципа на правовата държава, защото осигурява в максимална степен и защитата на засегнатите собственици на отчуждени имоти чрез следните законово уредени правни гаранции:

- предварителното изпълнение може да се допусне само от съда (в отчуждителните процедури не се прилага възможното във всеки друг административен акт допускане на предварително изпълнение от

административния орган на основание чл. 60, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс);

- съдът може да допусне предварително изпълнение, когато това се налага, за да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при наличието на следните законово определени условия: с влязъл в сила подробен устройствен план имотът е отреден за изграждане на обект с национално значение; имотът не е единствено жилище на собственика; определеното с акта обезщетение е внесено по сметка на правоимащите лица;

- с определението съдът определя и парична гаранция в размер на една трета от внесеното обезщетение, която служи за изплащане на обезщетенията за пропуснати ползи по чл. 396, ал. 7 и за претърпени вреди по чл. 396, ал. 12;

- размерът на определените обезщетения по ал. 7 и ал. 12 на чл. 396 може да се обжалва по съдебен ред;

- предвидени са кратки срокове за разглеждане и решаване на съдебните дела за допускане на предварителното изпълнение и за размера на обезщетенията по тази разпоредба.

Следователно разпоредбата на чл. 396, ал. 1, т. 1 от ЗДС в частта за обектите с национално значение напълно съответства на същностните компоненти на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията - правна сигурност, предвидимост и яснота.

3. Относно твърдението за несъответствие на чл. 396, ал. 1, т. 1 в частта „или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията“ от ЗДС с чл. 1, изречение второ от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и чл. 17, т. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека

В искането на президента се твърди, че предвидената в чл. 396, ал. 1, т. 1 възможност за принудително отчуждаване за изграждане на обекти, които може да не са за държавна нужда, засяга непропорционално правото на частна собственост, а правото на неограничена дискреция на Министерския съвет представлява съществено отклонение от изискванията за законност и предвидимост на допустимата намеса в правото на частна собственост. Според президента това не е в съответствие с чл. 1, изр. второ от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС).

Разпоредбата на чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС съдържа три отделни правила. Първото правило, което има общ характер, провъзгласява принципа на необезпокоявано ползване на собствеността. Второто правило се отнася до лишаването от собственост и го подчинява на определени условия – в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право. Член 17, т. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека прогласява принципа, че никой не трябва да бъде произволно лишаван от своята собственост.

В своята практика Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) приема, че държавите имат право на суверенна преценка при приемане на вътрешното си законодателство, отнасящо се до регламентиране на условията, при които в обществен интерес може да се предвиди лишаване от собственост.

Така според Решение на ЕСПЧ от 23.03.1999 г. по делото „Ceskomoravska myslivecka jednota срещу Чехия“: „По въпросите от приложното поле на чл. 1 от Протокол № 1 държавите имат известна свобода на преценка. Когато законодателната власт е упражнила правото си да приеме закон, който според нея е във всеобщ интерес, възможното съществуване на алтернативни решения не води само по себе си до неоправданост на оспорваното законодателство. Ако властите не са надхвърлили границите на своята свобода на преценка, Съдът няма право да се произнесе дали съответните законодателни разпоредби представляват най-доброто решение“ В този смисъл ЕСПЧ се е произнесъл и в Решение от 19.12.1989 г. по делото „Мелакер и други срещу Австрия“; Решение от 21.02.1986 г. по делото „Джеймс и други срещу Обединеното кралство“; Решение от 30.06.2005 г. по делото „Ян и други срещу Германия“.

В своята практика ЕСПЧ приема, че отнемане на собственост, предвидено в закон и извършено за осъществяване на легитимна социална, икономическа или друга политика, е в интерес на обществото. Провеждането на благоустройствена политика безспорно е в обществен интерес. Така в Решение от 23.09.1982 г. по делото „Споруинг и Льонрот срещу Швеция“ ЕСПЧ изрично посочва, че „намира за естествено в такава комплексна и трудна област, каквато е благоустрояването, договарящите страни да разполагат с широка свобода на преценка, за да прилагат градоустройствената политика“.

По правило контролните правомощия на ЕСПЧ се ограничават до това дали решенията на националните власти са излезли извън широката свобода на преценка, с която държавата се ползва в тази област, дали преценката на законодателния орган е лишена от разумно основание.

Въпреки широката свобода, която страните имат при приемане на вътрешното си законодателство относно условията, при които може в обществен интерес да се извърши лишаване от частна собственост, по всяко дело ЕСПЧ обсъжда всички правни и фактически доводи, за да прецени дали в конкретния случай е постигнат справедлив баланс между изискванията на общия интерес и закрилата на основните индивидуални права.

Оспорената от президента уредба в чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС относно обектите с национално значение е в пълно съответствие с изискванията на чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1, защото предварителното изпълнение може да се допусне само от съдебен орган при ясно и точно определени законови условия в ЗДС и при установена по законов ред (ЗУТ) държавна нужда. Разпоредбите са достъпни, прецизни и действието им е предвидимо. Налице е гарантирана от закона защита на правата на собствениците на отчуждени имоти, с което се осигурява пропорционалност между използваните средства и преследваната цел. Разпоредбата не нарушава и чл. 17, т. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, защото допускането на предварително изпълнение не е произволно, а е съгласно законово определени условия и ред.

От прегледа на решенията на ЕСПЧ по делата срещу Република България се установява, че осъдителни решения срещу страната ни са постановявани не заради липсата на съответна на изискванията на чл. 1 от Протокол № 1 законова уредба по отчуждаването, а защото в конкретни случаи в продължителен период от време държавните власти не са изпълнявали задължението си за своевременно предоставяне на имотно или парично обезщетение. Така е нарушен балансът между общия интерес от отчуждаването и защитата на правото на собственост чрез понасяне на прекомерна, непропорционална тежест от засегнатите лица. В този смисъл са Решение от 14.06.2007 г. по делото „Кирилова срещу България”, Решение от 13.10.2016 г. по делото „Райкова срещу България”, Решение от 6.09.2018 г. по делото „Копанкови срещу България” и много други. Следователно според практиката на ЕСПЧ проблем при провеждане на отчуждителните процедури в нашата държава е правоприлагането, а не вътрешното законодателство.

II. По чл. 42а, ал. 3 от Закона за държавната собственост

1. Относно твърдението за несъответствие на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС с чл. 6, ал. 2 от Конституцията:

В искането на президента се твърди, правилото на чл. 42а, ал. 3 създава неравнопоставеност въз основа на признака имуществено състояние между дребните и едри собственици на земеделски земи и горски територии,

като предвижда различен начин на обезщетяване. Така законодателната власт нарушава изискването на принципа за равенство на гражданите пред закона да третира в рамките на правното регулиране еднаквите еднакво.

Разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от Конституцията изисква отчуждаване за държавни нужди да се извършва след предварително и равностойно обезщетение при условия, определени в закон. Конституцията не определя вида на равностойното обезщетение - парично или имотно. Тази уредба е делегирана на законодателната власт.

Установеното в чл. 32, ал. 2 от ЗДС общо законово правило е обезщетението да е парично, тъй като с него може изцяло да се изпълни конституционното изискване за равностойност. За обезщетението при отчуждаване на частни имоти - земеделски земи и горски територии, законодателят е създал специални правила в раздел III от глава трета на ЗДС. Тези правила са в защита на основни конституционни начала, закрепени в чл. 15 и 21 от Конституцията, като закрила и опазване на околната среда, природните ресурси, обработваемата земя.

Разпоредбата на чл. 42а, ал. 1 от ЗДС създава правна възможност при отчуждаване на частни имоти, представляващи земеделски земи или горски територии, да се предостави като равностойно обезщетение имот - частна държавна собственост, от държавния поземлен фонд и от горските територии - държавна собственост. Тази правна възможност не се прилага в случаите по ал. 2, когато се отчуждават маломерни имоти - с размери, по-малки от 3 дка за ниви, 2 дка за ливади, 1 дка за трайни насаждения и 1 дка за гора.

Идеята на законодателя за предоставяне при възможност на имотно обезщетение е доразвита в оспорваната ал. 3 на чл. 42а - 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. Законодателят прилага принципа на справедливостта и допуска възможността за имотно обезщетяване и на собствениците на маломерни, но многобройни имоти, които подлежат да отчуждаване, с цел да защити правото на частна собственост върху такива ценни блага и ресурси като земеделските земи и горските територии, както и да стимулира и гарантира осъществяването от тези собственици дейност по обработване на земеделска земя или опазване и възпроизводство на гори. Такава уредба не само не нарушава принципа за равенство на гражданите пред закона, а точно обратното - на основата на законова диференциация постига необходимата справедливост, за да се постигне равенство пред закона.

В мотивите на Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16 за 2009 г. Конституционният съд е имал повод да отбележи: „Равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение. Без диференциация не биха могли да се отчетат обективните и 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 изгражда на основата на диференцираност, за да се постигне необходимата справедливост чрез равно третиране. Въпросът за избора на критерия при диференциране по групи на субектите е въпрос за социална, икономическа, политическа целесъобразност, като критерият трябва да е закрепен в закона или да може да бъде изведен от съответната правна уредба.”

Чрез уредбата в чл. 42а, ал. 3 от ЗДС за включване на тази група собственици на отчуждени имоти в правната възможност по ал. 1 за имотно обезщетяване се постига основната характеристика на принципа за равенство на гражданите пред закона и се изпълнява задължението на законодателната власт да третира в рамките на правното регулиране еднаквите еднакво, като предвижда при възможност имотно обезщетяване за всички собственици на подлежащи на отчуждаване земеделски земи и гори, с изключение само на най-маломерните имоти по ал. 2. Затова законната уредба в ал. 3 е в съответствие, а не в нарушение на конституционното изискване за недопускане на неравенство въз основа на посочените в ч. 6, ал. 2 признаци, между които и имущественото състояние на гражданите.

2. Относно твърдението за несъответствие на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

В искането на президента се твърди, че с чл. 42а, ал. 3 от ЗДС се въвежда „изключение от изключението“, което не е наложено от необходимост от диференциран подход и няма основателна причина. Използваният критерий „над 50 дка“ създава възможност за различни тълкувания, изключението е формулирано по начин, който залага двусмислие, като така нарушава принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Многократно в практиката на Конституционния съд е изяснявано съдържанието на принципа на правовата държава, който включва както принципа на правната сигурност, така и принципа на материалната справедливост. В мотивите на Решение № 1 на Конституционния съд от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г. се отбелязва, че „не бива да се допуска принципът на правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всяко правно

нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук – ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени“.

Принципното разбиране на Конституционния съд при претендирано противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията поради противоречия, непълноти или неясноти в законови разпоредби е изразено в мотивите на много решения (Решение № 14 от 2000 г., Решение № 1 от 2005 г., Решение № 6 от 2005 г., Решение № 2 от 2013 г. и др.). Според мотивите на Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12 от 2000 г.:

„Съдът отбелязва, че изложените доводи за вътрешни противоречия във възприетата законодателна уредба и неясноти при нейното тълкуване не са достатъчни за обявяването на съответните разпоредби за противоконституционни. Последователното провеждане на подобно разбиране би означавало да се признае на Конституционния съд компетентност за проверка на съответствие на "законите със законите", нещо, което Конституцията не предвижда. Въвеждането на изискване за вътрешна съгласуваност на законовата уредба има отношение към принципа на правовата държава, но само при условие че установеното противоречие по характер и степен е конституционно нетърпимо. Вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни ценности и норми, за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми за противоконституционни.“

Оспорената разпоредба на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС не нарушава принципа на правовата държава, защото не съдържа изключение от изключението и не създава вътрешно законово противоречие. Тя е логическо продължение на уредбата в чл. 42а, ал. 1 от ЗДС, която не съдържа правило, а правна възможност. В тази връзка е спорно твърдението, че може да има изключение от изключението, когато законовата уредба не съдържа императивно правило, а само правна възможност. Изключение е налице, когато законодателят в отклонение от общото задължително правило урежда случаи с особена специфика, които съществено се отличават и противопоставят на случаите, подчинени на общата уредба. Затова в съответствие с принципа на правовата държава е рамките на изключенията да са точно и пълно определени, за да няма възможност да се прилагат разширително. В оспорената разпоредба обаче не се създава изключение, а се разширява хипотезата на правната възможност по ал. 1 за имотно обезщетяване. Доколкото условно може да се приеме, че уредбата на чл. 42а от ЗДС изобщо съдържа изключение (поради липсата на императивно правило), то е уредено в ал. 2. Тази алинея обаче съдържа ясен и точен критерий за размера на отчуждените маломерни имоти, който обосновава

нуждата от това изключение в съответствие с изискванията за яснота и предвидимост като компоненти на принципа на правовата държава.

Неоснователно е и твърдението, че преценката на законодателя не е упражнена в конституционно установените рамки, защото конституционният законодател е делегирал на закона да определи вида на обезщетението – имотно или парично. Дори да се приеме, че поради своята лаконичност разпоредбата на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС създава неяснота или двусмислие, те следва да се преодолеят по пътя на тълкуването чрез прилагане на някои от установените способности за тълкуване и резултатите, до които то води. Институтът на тълкуването е един от способите да не се натоварва принципът на правовата държава с неприсъщо съдържание. Ако в правоприлагането обаче се установи невъзможност законова неяснота или празнота да се преодолее по пътя на тълкуването, следва да се приеме законова промяна от Народното събрание.

По наше мнение разпоредбата на чл. 42а, ал. 3 следва да се прилага за имоти - предмет на едно и също отчуждително производство и на един и същ отчуждителен акт. В този случай е възможно органът по отчуждаването да определи имотно обезщетение от същия вид за отделните маломерни, но повече на брой отчуждени земеделски земи и гори с общ размер над 50 дка. При липса на възможност за обезщетяване с държавни земеделски земи или гори, както в случая на общата хипотеза по ал. 1, ще се определи парично обезщетение.

Предвид изложените съображения считаме, че искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствието с чл. 1, изречение второ от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с чл. 17, § 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, 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 и за установяване на противоконституционност на чл. 42а, ал. 3 от Закона за държавната собственост е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)