

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 177/20
Дата 22 Маи 2020

До
председателя
на

Конституционния съд на
Република България

Професор д-р Борис Велчев

Становище по конституционно дело №2 от 2020г

От професор д-р Дарина Зиновиева

Уважаеми г-н Председател,

Уважаеми конституционни съдии,

С определение от 9.04.2020г КС е допуснал искането на Висшия адвокатски съвет за установяване противоконституционност на чл. 208, ал. 1 в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“ от Закона за устройство на територията (ЗУТ) като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България и на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 120, ал. 2 от КРБ.

Становището ми по двата текста от ЗУТ и тяхната конституционносъобразност е следното:

1. Относно противоконституционност на чл. 208, ал. 1 от ЗУТ в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“

Съгласно чл.208, ал.1 от ЗУТ, до изтичане на предвидения 15 годишен срок имотът, предвиден по устройствен план за отчуждаване може да се ползва от неговия собственик с **определени ограничения**. Конкретно, както е описано в искането „засегнатите собственици могат да ползват имота „съобразно фактическото му ползване, заварено към датата на одобряването на плана. Те могат да се разпореждат с имотите си при условията на чл. 199, ал. 2 от ЗУТ и могат да изграждат в тях временни строежи^б (ако имотите са дворни места). Ако засегнатите имоти са земеделски земи или горски имоти, собствениците могат да ги използват според това им предназначение, но не могат да променят предназначението им с цел застрояване, дори и за изграждане на временни строежи.”

Разпоредбата на чл.17, ал.5 от КРБ предвижда принудителното отчуждаване на частна собственост за държавни и общински нужди да се извършва само със закон, като изрично нормата определя две принципни условия- „тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин” /1/ и „**след предварително и равностойно обезщетение**” /2/.

Считам, че проблем представлява фактът, че собствениците на този тип имоти търпят **повече** от предвидените ограничения в разпоредбата на ЗУТ. Това утежнява правния им статут като собственици на имот. Към предвидените конкретни ограничения в нормата през 15 годишния период, **следва да се добавят и допълнителните общи задължения на собствениците на имота, които те имат по силата на различни материалноправни разпоредби - разходи на основание чл.195 – чл.196 ЗУТ, евентуална забрана за ограждане на имота, данъчни задължения .**

По тази причина, взети в съвкупност, са налице **редица неблагоприятни последици за собствениците, произтичащи от статута на имот от типа, предвиден в чл.208 ,ал.1 от ЗУТ за периода от 15 години.**

В същото време не е предвидено адекватно обезщетяване на собствениците за търпяното ограничение в този период.¹ В правната доктрина се поддържа тезата, че „Принципът за равенство пред публичните тежести означава, че противно на морала е едно лице да понесе специална вреда, причинена от мярка в общ интерес”.²

Собствениците на този тип имоти изначално са в неравностойно положение спрямо останалите собственици на поземлени имоти по критерий- „ограничения в правата им”, в сравнение с тези собственици, които имат право по своя инициатива да изготвят необходимите проекти и да променят предназначението им за задоволяване на своите нужди.

В практиката на Съда на ЕС³ и в европейската доктрина се счита, че принципът за пропорционалност изисква лицата да извличат полза от притежанията си, като при ограничение на правото им на собственост да е налице баланс с ограниченията. В тази връзка в доктрината се отива и по-далеч, като се коментира дори възможността за адекватност между сумата на един данък и финансовата способност на данъчно задълженото лице.⁴

Също в доктрината се анализира практиката на Съда на ЕС като се подчертава тенденцията за разширяване на контрола върху пропорционалността на обезщетението спрямо търпените ограничения, като се твърди, че „въпросът за обезщетението има особена тежест в общия баланс”.⁵

Законът определя 15 годишен срок, в който са налице правомощия само на общинския административен орган. Тази воля се характеризира с признаците на „оперативна самостоятелност”, което корелира с чл.13 от АПК. Реално гражданинът- собственик е лишен от правна възможност **ПРЯКО**

¹ В ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 3 ОТ 23.03.2015 Г. ПО ТЪЛК. Д. № 6/2014 Г., ОСС НА ВАС, I И II КОЛЕГИЯ се тълкува израза „равностойно” единствено като пазарна стойност на имота към момента на отчуждаването.

² Панайотова-Чалъкова Л., „Собственост- развитие и перспективи, влияние на конституционната и европейската съдебна практика”, С., 2019, стр276.

³ Вж делото Chassagnou Срещу Франция, 1999г.

⁴ Вж. за делото Buffalo SRL и коментара на Sermet, L. в Панайотова- Чалъкова Л.,стр.373-374.

⁵ Панайотова- Чалъкова Л., цит.съч.,стр. 390.

да предизвика изменението на ПУП, във връзка с изготвения ОУП. Казусът е описан много подробно на стр. 5 от искането на ВАдвсъвет.

В тези хипотези, собствениците на имотите нямат фактическа и правна предвидимост, а чл.13 от АПК определя предвидимостта като правен принцип в административното право. ВАС в обичайната си практика приема, че нарушаването на принципи от АПК се приравнява на нарушаване на материалния закон и са основание за отмяна или обявяване на нищожност на административен акт на материалноправно основание.

В този смисъл се нарушава принципно и чл.6 от АПК по отношение съразмерността на обезщетението и на допълнителната тежест, която търпят собствениците на проблемните имоти. Така към посочените по-горе ограничения на правата на собственика на имота, може да се добави и неяснотата относно края на „фиксирания“ в ЗУТ 15 годишен срок и невъзможността да се определи точно колко би се удължил той.

В Заключение по т.1, поради горните съображения, считам, че нормата на чл.208, ал.1 от ЗУТ противоречи:

- **На нормата на чл.17, ал.5 от КРБ в частта й „равностойно обезщетение“.**
- **На нормата на чл.4, ал.1 от КРБ относно правната сигурност и материалната справедливост /като елементи на съдържанието на разпоредбата, съгл. РКС №1 от 2005г/.**

2. Относно противоречие на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ с чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България

Изключването на съдебен контрол върху административни актове е предмет на редица дела на КС. Тъй като изключването от съдебно оспорване е предвидено в чл.120, ал.2 от КРБ като непълна обща клауза, то следва да се регламентира от законодателя само по изключение и то, при конкретни принципни критерии, пояснени в решенията на КС.⁶

Тези критерии, събрани във фокус, са: ненарушаване на основен конституционен принцип /чл.117 КРБ/; защита на основни човешки право /чл.56 КРБ/ и баланс между ал.1 и ал.2 на чл.120 /така нар. конституционна целесъобразност/.⁷

В Решение N 21 от 1995 г. на Конституционния съд на Република България се дава задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, като се определят рамките на властта на законодателя да ограничава правото на защита от административни актове: „Това не означава, че законодателят не е ограничен от Конституцията при изключване на определени административни актове от съдебно обжалване. Той остава ограничен от общите конституционни принципи - например не могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административни актове, които засягат **основни конституционни права** (Решение N 21 от 1995 г. на Конституционния съд на Република България).

Конституционната целесъобразност се проявява в сигурния баланс между защитата на интересите на индивида и интересите на обществото. Изключване на съдебното обжалване при спазване на този баланс е възможно само когато са налице достатъчно сериозни и основателни причини за защита на публичния интерес. Обратното обезсмисля въведената „обща клауза“ за оспорване на всички административни актове. Затова и в Решение № 14 от 2014 г. Конституционният съд прави извода, че във времето е давал

⁶ Подробно изследване по въпроса- Зиновиева Д. Проблемът за изключване на съдебния контрол върху индивидуалните административни актове, сп. Административно правосъдие, бр.5-6 1998, стр15-27.

⁷ Така в РКCN№22 от 1998, РКС №7/1995г, РКС №18/1997г,РКС №11/1998г/.

предимно ограничителни тълкувания на изключването от съдебен контрол.

Конкретно по предмета на дело №2/2020- текстът на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ би противоречал на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, ако е засегнато **основно конституционно право на гражданите-правото на собственост и не е гарантирана възможността за защитата му от страна на гражданина чрез съдебно обжалване.** В същото време, изключването на съдебния контрол, би се „вписало” в конституционните критерии за изключване в специален закон, ако съдебното обжалване и производството за реализирането му, биха довели до сериозно нарушение на обществени блага и застрашаването им.

В случая, за да се достигне до извода дали е налице противоречие с КРБ, трябва да се изследва дали основното право на собственост и предвидената в ЗУТ „необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове е в сигурен баланс с нуждите на държавата/обществото за опазване конституционния ред или на други особено важни обществени интереси, като например осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика.⁸

Кръгът от примерни материалноправни сфери, за които до сега КС тълкува нормата на чл.120, ал.2, посочен в РКС №14 /2014г не включва материята, предмет на чл.215 от ЗУТ. Разбира се, тя би могла да се добави към досега установените примерни критерии, при достатъчно аргументи, доказващи спазването на установените критерии.

Наличие на достатъчни сериозни основателни причини, които да обосновават степента на обективната необходимост с оглед защита интересите на държавата и обществото е най-важният критерий. **Това е така, защото ако са налице такива обстоятелства и са обосновани рационално, то чрез този**

⁸ Така в Решение № 14 от 2014 г.КС на Република България

критерий се постига именно конституционната целесъобразност.

По-подробният анализ на прилагането на нормата на чл. 215, ал.6 ЗУТ, във връзка с горепосочените условни критерии, води до следните изводи.

В доктрината се изразява мнение, че подробните устройствени планове /ПУП/, съгласно чл.108 , ал.1 от ЗУТ, представляват сбор от индивидуални административни актове, всеки един насочен към определен имот, респ. към конкретен адресат, собственик на имота.⁹ В същото време ПУП е в абсолютна зависимост от съдържанието на общия устройствен план /ОУП/ и нещо повече, в практиката на ВАС се коментира и факта, че „като неразделна част от ОУП законът предвижда изработването на правила и нормативи за тяхното прилагане /чл.104, ал.2 от ЗУТ, които също не подлежат на обжалване/Опр. №6141 от 15.06.2007г, II отд. На ВАС/.¹⁰

По този въпрос КС се е произнесъл вече с Решение №5/2006г, като казва, че ОУП не поражда преки правни последици за конкретните адресати, но ПУП, който поражда такива е в абсолютна логична, смислова и формална взаимовръзка с издадения ОУП.¹¹

Отделно от общия принцип, обаче, съществуват специални хипотези, като напр. предвидените в чл.103а от ЗУТ, при които е възможно изработването на ОУП да „завари” влязъл в сила ПУП /неприложен от собственика/, който ще се измени в новия ОУП. В тази примерна хипотеза още по-ясно се вижда абсолютното засягане на конкретно право на собственост на едно лице, при изработване на ОУП. Изводът ни от този пример е, че са налице конкретни условия, при които е

⁹ Вж посочените актове на ВАС и разсъжденията в Лазаров К,Тодоров И.Административен процес, С, 2018, стр.224.

¹⁰ Лазаров К. И.Тодоров, цит.съч, стр.225.

¹¹ С оглед на предложението за тълкуване съотношението "преки и косвени права", само маркираме, без да навлизаме в подробности различните мнения по въпросите- какъв административен акт е ОУП, правомощието на областният управител да оспори ОУП какво отношение имат към правата на гражданите, както и особените мнения на конституционните съдии по КД 5 от 2006г., въпроси, чието обсъждане в конкретика също има значение към предмета на делото и балансът между защитата правото на собственост и защитата на обществения интерес.

възможно прякото засягане на законния интерес на определено лице.

В същото време, в общата хипотеза на изработване на ОУП, ако се допусне оспорване от гражданите на акта за одобряване на общия устройствен план, може да се създаде опасност от застрашаване обществения интерес, свързан с озеленяване на територията и неосигуряване на природосъобразен начин на живот, поради процесуални усложнения.

В същото време, съдът трябва да провери дали този общ административен акт¹² отговаря на условията на чл.146 от АПК- компетентен орган, материална законосъобразност, процесуална законосъобразност, съответствие с формата и с целта на закона.

При търсене на баланса на всички изброени дотук аргументи, считам, че са налице хипотези от ЗУТ, при които следва правото на собственост да бъде пряко защитено.

Заключението ми по т.2 – относно противоречие на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ с нормата на чл.120, ал.2 от КРБ е следното:

С оглед многообразието на хипотезите, предвидени в ЗУТ, гражданите може да имат пряко и косвено засягане на права и законни интереси от изготвения ОУП.

Налице са специални хипотези на ЗУТ, при които не е предвидено пряко оспорване от конкретния гражданин, а е налице пряко засягане основното право на собственост.

Именно поради това, считам, че искането на Висшия адвокатски съвет е правилно и КС следва да установи наличие на противоконституционност с чл.120, ал.2 от Конституцията на РБългария.

¹² В доктрината се поддържа и тезата, че ОУП е нормативен акт, но преобладава мнението за вида му- общ акт.

Обобщено по двете искания:

1. По т.1, считам, че нормата на чл.208, ал.1 от ЗУТ противоречи:

- На нормата на чл.17, ал.5 от КРБ в частта й „равностойно обезщетение”.
- На нормата на чл.4, ал.1 от КРБ относно правната сигурност и материалната справедливост /като елементи на съдържанието на разпоредбата, съгл. РКС №1 от 2005г/.

2. По т. 2, считам, че нормата на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ противоречи на нормата на чл.120, ал.2 от КРБ.

С уважение :

Професор д-р Дарина Зиновиева

