

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г. № 264/К.О

Дата 18.10.2019г.

изх. № 1044/18.10.19г.
София, 18.10.2019 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ

ОТНОСНО: Ваш № 281 от 02.07.2019 г.

Приложено, изпращаме Ви 1 бр. становище по к. д. № 8/2019 г., прието с решение на Пленума на Върховния административен съд, проведен на 14.10.2019 г.о, както и препис-извлечение от протокола от заседанието.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Съгласно текста

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



СТ А Н О В И Щ Е

**На Пленума на Върховен административен съд по к. д.
№8/2019г. на Конституционния съд на Република България,
образувано по**

ИСКАНЕ на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствието с чл. 1, изр. второ от Протокол 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи(ратифицирана със закон, обн., ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г.) и с чл. 17, § 2 от Всеобщата декларация за правата на човека от 10.12.1948 г. на чл. 396, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., последно изм. и доп. бр. 44 от 4.06.2019 г.) и за установяване на противоконституционност на чл. 42а,ал. 3 от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., последно изм. и доп. бр. 44 от 4.06.2019 г.).

На основание чл. 20а, ал.1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд, Върховният административен съд е конституиран като заинтересована институция и е поканен за изрази становище по делото.

На основание чл. 150, ал.1 и чл. 149, ал. 1 т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България, Президентът на Република България е сезирал Конституционния съд с искане:

1. Да обяви разпоредбата на §3, т. 1 относно чл. 396, 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 обяви 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.

До настоящия момент становища по оспорването са представили Министерски съвет на Република България, министър на регионалното развитие и благоустройството, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, д-р Златимир Орсов, доцент в катедра „Гражданско правни науки“ на ЮФ на СУ „Свети Климент Охридски“ и Върховен касационен съд. В подкрепа на оспорването становище е изразила Фондация „Български адвокати за правата на човека“. Останалите становища са за липса на основания за обявяване на противоконституционност на оспорените разпоредби на ЗИД ЗДС обн. ДВ , бр. 44 от 4.06.2019 г.

1. По оспорване на противоконституционността на чл. 39б, ал.1 т.1 от Закона за държавната собственост в частта „или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията“.

С изменението на чл. 39б ЗДС е предвидена възможност органът, издал акта за отчуждаване, и/или инвеститорът да поискат съдът в закрито заседание да допусне предварително изпълнение на акта за отчуждаване, когато това се налага, за да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при наличието на следните условия: 1. с влязъл в сила подробен устройствен план имотът да е отреден за изграждане на национален обект или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията; 2. имотът да не е единствено жилище на собственика; 3. определеното с акта обезщетение да е внесено по сметка на правоимащите лица, а в случаите по чл. 39а, ал. 1, както и в случаите, в които не е предоставена сметка от правоимащите лица - по сметка на областния управител.

С разпоредбата е предвидена възможност за допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване за изграждане

на два вида обекти - национален обект или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията.

Понятието „национален обект“ е дефинирано в пар. 1 от ДР на ЗДС(им. ДВ, бр. 63 от 2003 г., бр. 41 от 2007 г., бр. 87 от 2010 г., доп.,бр. 21 от 2018 г., в сила от 9.03.2018 г., бр. 44 от 2019 г.) като „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 па 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“.

Според пар. 5, т. 62 ЗУТ "обект с национално значение е обект, определен като такъв със закон или с акт на Министерския съвет".

Искането за обявяване за противоконституционен чл. 39б, т. 1 ЗДС е само за частта от разпоредбата, отнасяща се за допускане предварително изпълнение на решение за отчуждаване за изграждане на „обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията“.

Систематичното място на оспорената като противоречаща на КРБ и международните актове, страна по които е България, разпоредба - чл. 39б ЗДС, е в глава трета на закона: „Принудително отчуждаване на имоти – частна собственост, за държавни нужди“, и има за предмет : 1. законовата уредба на правната възможност за допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване, 2. материалноправните предпоставки за това, 3. компетентността на административните органи, 3. административнопроизводствените действия на оправомощените за това органи и 4.

съдопроизводствени действия и обжалваемост на съдебния акт по искането за допускане на предварително изпълнение, 5. правните последици на акта за допускане на предварителното изпълнение.

От гледна точка на правната характеристика на административния или съдебния акт, с който се допуска или спира предварителното изпълнение на индивидуалния административен акт, същият има за цел не да разреши материалноправен административен въпрос на страните по материалното административно правоотношение, а да се осуети или превенира възможността за нарушаване на държавен, обществен или частен интерес до окончателното разрешаване на въпроса. Или както е посочено чл. 60, ал. 1 АПК, в административния акт се включва разпореждане за предварителното му изпълнение, когато това се налага, за да се осигури животът или здравето на гражданите, да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при опасност, че може да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда, или по искане на някоя от страните - в защита на особено важен неин интерес. Актът по чл. 60, ал. 1 АПК има характер на временна мярка, а не представлява самия административен акт. Същата характеристика притежава и актът , с който се допуска предварително изпълнение на решението по чл. 34а ЗДС. Както се установява от уредбата на подобни предварителни временни мерки, находяща се в АПК, ЗДС или другите материални или процесуални административни закони, същите са предмет на самостоятелна законова регламентация, различна от тази на издаването или оспорването по административен или съдебен ред на индивидуалните, общите или нормативните административни актове.

В конкретния случай законодателят, уреждайки материалноправните основанията и процедурата по издаване на такава мярка – акт за предварително изпълнение на решението по чл. 34а ЗДС, е разширил материалноправния режим на същинското отчуждително производство, в което се издава

административният акт по чл. 34а ЗДС и е въвел ново основание за издаване на решение по чл. 34а ЗДС за отчуждаване, а именно - наличието на предвиден в ПУП обект с национално значение по смисъла на ЗУТ, за което също е предвидил възможност за допускане на предварително изпълнение.

Оспорването на президента на РБ касае включването в материалноправните предпоставки за допускане на предварителното изпълнение, на новото основание за издаване на основния индивидуален административен акт, с която се извършва отчуждаване, а именно - на акт за отчуждаване за изграждане на обект с национално значение по смисъла на ЗУТ, предвиден за изграждане с влязъл в сила ПУП. Основен въпрос в оспорването не е процесуалният аспект, който бе отбелязан по-горе, а материалноправен въпрос, свързан с възможността този вид обекти да бъдат основание за отчуждаване на имотите.

Съгласно чл. 17, ал. 3 от Конституцията на Република България, частната собственост е неприкосновена, а принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди (чл. 17, ал. 5 КРБ) може да става само въз основа на закон, при условие че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение.

Основният състав на отчуждителното производство, съдържащ се в разпоредбата на чл. 32 ЗДС, която се основава на нормата на чл. 17, ал. 5 КРБ, гласи, че имоти и части от имоти-собственост на физически и юридически лица, могат да се отчуждават принудително за задоволяване на държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин след предварително и равностойно обезщетение. Оспорването на Президента на РБ изисква да се извърши анализ какво от гледна точка на закона включва употребеното в КРБ и ЗДС понятие „държавни нужди“, чиято невъзможност да бъдат задоволени по друг начин представлява основание за принудително отчуждаване и неговото значение за конституционособразността на отчуждаването като намеса в принципа на чл. 17, ал. 3 КРБ.

От начина, по който принципът на чл. 17, ал. 3 е уреден в Конституцията, включването му в чл. 1 от Протокол №1 от ЕКПЧ става ясно, че наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, е *condition sine qua non* за провеждане на отчуждително производство и за намеса в правото на неприкосновеност на собствеността.

Понятието „държавна нужда“ е въведено в Конституцията, но няма конституционна и законова дефиниция. Наличието на такава е резултат на правен извод, който се извършва въз основа на посочени в закона обстоятелства. Правният механизъм за това се съдържа в разпоредбата на чл. 33 ЗДС. Според чл. 33 ЗДС наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, се установява с влязъл в сила подробен устройствен план, предвиждащ изграждане на обекти за задоволяване на държавни нужди, или с одобрен ПУП, който предвижда изграждане на национален обект, за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварителното изпълнение, или по друг начин, предвиден в закон. Следователно одобряването на ПУП, предвиждащ изграждане на 1. обект за задоволяване на държавна нужда или на 2: национален обект, за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение, са единствените, предвидени в закона обстоятелства, по които се съди за наличието на държавна нужда по смисъла на употребеното в чл. 32 ЗДС и чл. 17, ал. 5 КРБ понятие. Този извод се основава на установените конституционни и международноправни принципи на защита на правото на собственост, определено като неприкосновено, изискващи намесата в правото да е в изключителни случаи, само въз основа на закона и само за задоволяване на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин. Принципите на прилагане на чл. 17, ал. 3 КРБ, както и юриспруденцията на ЕСПЧ по прилагане на чл. 1 от Протокол № 1 от ЕКПЧ изискват основанията за намесата в това право да не бъдат тълкувани разширително, а законът, който ги съдържа, да е достатъчно ясен, предвидим и достъпен (изискване за качество на закона).

Нормата на чл. 33 ЗДС, чрез която се определя належашата държавна нужда, не включва в обхвата си понятието „обект с национално значение по смисъла на ЗУТ“, следователно то не може да служи за доказателство за наличието на „държавна нужда“ по см. на чл. 17, ал. 5 КРБ. Следва изрично да се отбележи, че Законът за държавната собственост в чл. 2, ал. 2, т. 5, при определяне на обхвата на публичната държавна собственост, борави с понятието „имоти от национално значение“, като ги определя като такива, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от национално значение чрез общо ползване, определени от МС.

В разпоредбата на чл. 33 ЗДС обаче законодателят не включва нито използваната в чл. 2, ал.2, т. 5 от същия закон категория имоти от национално значение, нито въведеното в този закон с оспорената норма на чл. 39б, ал. 1, т. 1 категория на обекти с национално значение по смисъла на ЗУТ в качеството им на доказателства за наличие на държавна нужда. Той ограничава доказването на такава при издаване на административния акт за отчуждаване само до националните обекти и обектите за задоволяване на държавни нужди. Като включени в чл. 33 ЗДС, само те могат да се противопоставят на императивно закрепения в Конституцията принцип на неприкосновеност на собствеността. Само те представляват основание за откриване и провеждане на производство по глава трета на ЗДС за отчуждаване на частна собственост за задоволяване на държавна нужда. Доколкото наличието на държавната нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, е конституционно изискване, същото не може да бъде нарушавано чрез разширително тълкуване на обхвата на категорията обекти, за които се предприема отчуждаване. Включването на друг вид обекти, към които законът изрично не закрепва презумпцията за наличие на държавна нужда по см. на чл. 17, ал. 5 КРБ вр. чл. 33 ЗДС, която е основание за намеса в неприкосновеността на собствеността, представлява пряко нарушение на чл. 17, ал. 3 и чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България.

Необяснимо от гледна точка на законодателната техника и вече установените в конституционната юриспруденция начини на тълкуване и прилагане на чл. 17, ал. 3 КРБ е подходът на законодателя да не включи в обхвата на чл. 33 ЗДС обектите от национално значение по смисъла на ЗУТ, в случай че такава е била неговата цел, а да ги включи в обхвата на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от закона. Свързвайки последиците от предварителното изпълнение на акта за отчуждаване - лишаване собственика от владение, от ползване и право на разпореждане, преди приключване на отчуждителното производство, с основание, което не присъства с обективния обхват на чл. 32 и чл. 33 ЗДС, и по тази причина може да е основание за отмяна на акта за отчуждаване, законът непропорционално нарушава конституционното изискване за неприкосновеност на собствеността, нарушава обаче и принципа на правната сигурност, който е елемент от основополагащия принцип на чл. 4 КРБ – принципа на правовата държава.

С оглед на изложеното оспорването на Президента на РБ на чл. 39б, ал. 1, т. 1, в частта „или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията“ се явява основателно.

2. По оспорване противоконституционност на разпоредбата на чл. 42а, ал.3 от Закона за държавната собственост.

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. Искането е мотивирано с това, че ал. 3, чието обявяване за противоконституционна се иска, нарушава принципа на равенство на гражданите пред закона, провъзгласен в чл. 6 от Конституцията, като предвижда неравно третиране, основано на имуществено състояние, защото по различен начин се третират при обезщетяването дребните и едрите собственици.

Законът урежда основанията и специфични правила за обезщетяване при отчуждаване на земеделските и горски територии, като прилагането на чл. 42а ЗДС довежда до следната правна и фактическа обстановка: общо правило е, че правоимащите лица, чиито земеделски земи и горски територии са предмет на отчуждаване, притежават правото да получат обезщетение, което може да бъде или парично, или имотно.

Възможността да се получат двата вида обезщетение обаче е поставено в зависимост от площта на имотите. Отчуждените собственици на имоти с размери, по-малки от 3 дка за ниви, 2 дка за ливади, 1 дка за трайни насаждения и 1 дка за гора нямат правото да искат имотно обезщетение от имот – частна държавна собственост, от Държавния горски фонд и от горските територии – държавна собственост. Те имат право само на парично обезщетение. Изключението от правилото на ал. 1 на чл. 42а, ал.1 е съобразено с уредбата на комасирането и съществуване на земеделските и горските земи и територии, съдържащо се в други нормативни актове, свързани с устройството на тази материя.

С оспорената от Президента на РБ разпоредба на ал. 3 на чл. 42а законът допуска възможността лицата, с площ на имотите, предмет на отчуждаване, посочени в ал.2, да бъдат изключени от забраната за получаване на имотно обезщетение и да притежават право на такова при отчуждаване на имоти - собственост на едно физическо или юридическо лице, както и в случай на имоти на едни и същи съсобственици, с обща площ над 50 дка.

Прилагането на правилото на чл. 42а, ал.3 от ЗДС създава правно положение, в което лица, находящи се в сходно правно положение на отчуждени собственици на имоти с площи под минимума, посочен в ал. 2 на чл. 42а ЗДС, да се третират от закона по различен начин – тези по ал. 3 на същия тест ще разполагат със субективното право да получат и имотно обезщетение, докато собствениците по ал. 2 са лишени от правото на имотно обезщетение и имат право само на парично обезщетение. По този начин правилото на чл. 42а, ал. 3 ЗДС създава неравнопоставеност на основата на имущественото състояние, като предвижда различен способ на обезщетяване на лицата в сходно положение. Предвиденият в чл. 42а, ал. 3 от ЗДС различен начин на обезщетяване противоречи на принципа на равенство пред закона, въведен с чл. 6 от Конституцията.

Подкрепяме оспорването в тази част, освен за нарушение на чл. 6, ал. 6 КРБ, но и за нарушение на чл. 4 от Конституцията, установяващ принципа на правовата държава. Използваният в ал. 3 на чл. 42а ЗДС от законодателя израз „обща площ над 50 дка“ поставя закона в тази негова част в ситуация да не бъде ясен и предвидим, доколкото използваният израз е непрецизен и създава възможност на различно тълкуване и двусмислие. От съдържанието на нормата не става ясно дали изразът „над 50 дка“ се отнася до обхвата на общата собственост като цяло, без значение дали е засегната от отчуждаване, или се отнася до размера на отчуждената част. Не е ясен и изразът „и на имоти на едни и същи съсобственици“, що се отнася до възникване на правото на имотно обезщетение. Тази формулировка на закона създава ситуация на двусмислие, неопределеност и съмнение в тълкуването и прилагането ѝ, поради което е налице нарушение на конституционния принцип на правовата държава (Решение № 3 от 2014 г. на КС).

С оглед на изложеното намираме оспорването на Президента на Република България за основателно.