

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г. № 181 КО
Д. 29 Май 2020 г.

**СТАНОВИЩЕ
НА
ПЛЕНУМА
НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

по конституционно дело № 2/2020 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционно дело № 2/2020г. на Конституционния съд на Република България е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет на основание чл. 150, ал. 4 вр. чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на РБ за установяване на противоконституционност: 1) на чл. 208, ал. 1 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 – петнадесет години” като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 17, ал. 5 от Конституцията на РБ; и 2) на чл. 215, ал. 6 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията на РБ;

С определение от 09.04.2020 г. Конституционният съд на РБ е допуснал за разглеждане по същество двете искания на Висшия адвокатски съвет (ВАДВС) и е конституирал като заинтересована институция Върховен административен съд с указание да представи становище по делото.

I. По оспорване на противоконституционността на чл. 208, ал. 1 от Закона за устройство на територията в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 – петнадесет години”.

Разпоредбата на чл. 208, ал. 1 ЗУТ в частта на оспорения израз е противоконституционна поради нарушение на чл. 4, ал. 1 Конституцията на РБ.

Принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Основния ни закон изисква упражняването на държавната власт въз основа на Конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност (Р. № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). Многопластовото съдържание на този конституционен принцип, формирано от съчетаването на двата елемента – формалния, включващ принципа на правната сигурност, и материалния, обхващащ принципа на материална справедливост, откроява неговата специфика (Р. № 10/2016 г. по к. д. № 3/2016 г.). В теорията и в практиката се приема, че не е възможно, нито потребно да бъдат изброени всички елементи и проявни форми на този принцип, защото „правовата държава” е динамично понятие и няма застинало съдържание. В правовата държава има граници на властта, има права, които принадлежат на индивидите и които трябва да бъдат защитавани. Това са права, които са задължителни за публичната власт. Това са принципи, които не могат да бъдат нарушавани от държавата и от законодателя.

Правната сигурност, като елемент на принципа на правовата държава, изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим. Приеманите от него закони е необходимо да гарантират правната сигурност, като се зачитат придобитите права от страна на гражданите и юридическите лица и да не ги променят в полза на държавата и във вреда на тези лица. При създаване на законите законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват чл. 17, ал. 1 от Конституцията, както и справедливия интерес, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори „да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани” (Р. № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г.).

Материалната справедливост, като елемент на правовата държава, изисква от законодателя при регулирането на обществените отношения в дадена материя чрез закон да отчита справедливостта като морална категория, която защитава основните права на гражданите, без да ги накърнява в повече, отколкото е необходимо за постигане на целта, при отчитане на баланса между обществения и частния интерес.

Имайки предвид изложеното, разпоредбата на чл. 208, ал. 1 ЗУТ в частта на оспорения израз и най-вече във фиксирания срок от 15 г. за започване на отчуждителното производство за имоти, отредени по влезлия в сила ПУП за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 ЗУТ, противоречи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията както по отношение на правната сигурност и предвидимост, така и по отношение на материалната справедливост като негови същностни елементи.

Противоречието е в ограниченията на правото на собственост, които създава този дълъг срок.

На първо място то се изразява в невъзможността на собствениците в този 15-годишен срок да извършват друго застрояване в имотите си, различно от предвижданията по влезлия в сила ПУП. Тази невъзможност не може да бъде компенсирана с правото на изграждане/поставяне на временни строежи по чл. 49, ал. 1 вр. чл. 50 ЗУТ, нито пък с правото на разпореждане със собствеността поради ограничителното условие на чл. 199, ал. 2 ЗУТ – държавата или общината да бъдат първи купувачи, като само при отказ от тях продажбата е възможна на трети лица.

На второ място то се изразява в дългия срок от 15 г. за започване на отчуждителното производство, през който период на собствениците е наложено да търпят бездействието на държавната или общинската администрация, ако тя не предприеме действия по отчуждаване.

Явно е, че по този начин не се постига предвидимост и сигурност на правната уредба, а още по-малко справедливост. Срокът от 15 г. е рестриктивен за собствениците на такива имоти, тъй като засяга неблагоприятно собствеността им.

Регулирането на обществените отношения в сферата на принудителното отчуждаване на недвижими имоти на юридически и физически лица изисква от законодателя предвидима правна уредба, която да позволява обозримо във времето поведение на държавата и общините по започване и приключване на отчуждителното производство след влизане в сила на ПУП с цел постигане на целта му. А тя може да бъде постигната чрез своевременно отнемане на собствеността в полза на държавата или общините, за да бъде удовлетворен публичният интерес от реализиране на отчуждителното мероприятие (в случая строителство на озеленени площи) в момент, близък до одобряването на ПУП, срещу предоставяне на равностойно обезщетение на собствениците. Отлагането на момента на започване на отчуждаването за срок от 15 г. в полза на държавата или общините не постига тази предвидима, сигурна и справедлива правна уредба по отношение на собствениците на такива имоти, а представлява вреда за тях, за която законодателят не е предвидил обезвреда.

Залегналият в оспорения израз на чл. 208, ал. 1 ЗУТ дълъг срок от 15 г. за започване на отчуждителното производство не съответства и на публичния интерес от изграждане на такива обекти, тъй като за това време обществените отношения не са застинали, а се развиват динамично, при което нуждата от отчуждаване за такива обекти може да отпадне и да възникне друга по-важна обществена нужда, налагаща изменение на ПУП. В такава ситуация ще се окаже, че неотчуждените собственици съвсем неоснователно са били ограничени в правата си, докато са чакали отчуждаването да започне.

На основание изложеното намираме, че разпоредбата на чл. 208, ал. 1 ЗУТ по отношение на израза „а за имоти, предвидени за озеленени

площи по чл. 61, ал. 4 – петнадесет години” се явява противоконституционна.

II. По оспорване на противоконституционността на чл. 215, ал. 6 от Закона за устройство на територията (нова ДВ, бр. 87 от 2010 г., изм. ДВ, бр. 82/2012 г.)

Разпоредбата на чл. 215, ал. 6 ЗУТ, предвиждаща необжалваемост на ОУП-ове и техните изменения, е противоконституционна, тъй като противоречи на чл. 56, на чл. 120, ал. 2, а поради това и на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1, от Конституцията на РБ.

1. Нарушение на чл. 56 от Конституцията

Конституционната норма гласи, че „всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси”.

ОУП няма пряко приложение за инвестиционното проектиране и строителство, тъй като не определя конкретното предназначение на отделните поземлени имоти, а само преобладаващото и най-общо предназначение и начин на устройство на отделните части на териториите в обхвата му.

Въпреки това този план засяга в определена степен правата и законните интереси на определена група правни субекти – граждани и юридически лица, чиито недвижими имоти в обхвата му попадат в територия, предвидена за изграждане на обекти – публична държавна собственост или публична общинска собственост, както и с цел защита на обществените интереси – опазване на околната среда и на човешкото здраве, опазване на земеделски, горски и защитени територии и защитени зони (по аргумент от чл. 103а, ал. 1, изр. 2 ЗУТ).

Това засягане се изразява в невъзможността на тези собственици да запазят завареното предназначение по ПУП или да преотредят имотите си за друго, съобразно волята и желанието им, предвид на това, че за територията, в която попадат имотите им, е изработен проект на ОУП, предвиждащ изграждането на обекти – публична собственост на държава или общините, срещу който проект не могат да упражнят правото си на съдебна защита в нарушение на чл. 56 от Основния закон.

Тази категория собственици, а и тези, по отношение на които има одобрен и влязъл в сила ПУП – ПРЗ за имота им, но който все още не е реализиран, имат правен интерес изработеният ОУП да не влиза в сила, тъй като с влизането му в сила се спира действието по прилагане на заварените ПУП-ове в частите, в които с ОУП се предвижда друго предназначение и начин на устройство за тези поземлени имоти (а именно за изграждане на обекти – публична собственост на държавата или общините) - чл. 103а, ал. 3 вр. ал. 1 ЗУТ.

Задължението ПУП да съответства на ОУП (чл. 103, ал. 4 и чл. 104, ал. 1, изр. 2 ЗУТ) поставя посочения кръг собственици на недвижими имоти в по-неблагоприятно положение спрямо други, за чиито имоти ОУП не предвижда промяна на предназначението на територията, в която попадат, а запазва завареното им предназначение по ПУП.

Поради изложеното следва да се подходи диференцирано, като се признае, че не всички собственици на имоти в обхвата на ОУП, но спрямо посочените по-горе категории лица разпоредбата на чл. 215, ал. 6 ЗУТ е рестриктивна и противоконституционна, тъй като ги лишава от право на съдебна защита срещу ОУП в нарушение на чл. 56 от Конституцията.

За тези неблагоприятно засегнати собственици, без възможност да обжалват ОУП поради законовата норма на чл. 215, ал. 6 ЗУТ, изходът е ясен. Въз основа на ОУП ще бъде одобрен ПУП, който, въпреки, че могат да обжалват, в повечето случаи остава непроменен, в резултат на което собствеността им се отнема чрез принудително отчуждаване по реда на ЗДС и ЗОС.

Поради това и правото на защита на собствениците на такива имоти чрез обжалване на ОУП би отговорило на конституционното изискване на чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията за обжалване на всички административни актове, които ги засягат. ОУП поставя рамката, основата за цялостното устройство на териториите на общината, града и части от тях, на селищни образувания с национално значение, като дава предвиждания, които са задължителни при изработването на ПУП и техните изменения. Възможността за обжалване на ПУП не елиминира допуснатите нарушения при изработване на ОУП, защото в съдебно-административното производство се преценява законосъобразността на оспорения ПУП, а не на ОУП.

Забраната за съдебно обжалване на ОУП по чл. 215, ал. 6 ЗУТ нарушава правото на защита по чл. 56 от Конституцията, защото създава ограничения за правните субекти, които не са обществено оправдани. Правото на защита е и задължение на държавата да обезпечи ефективна възможност за защита на нарушените или застрашени права пред съдебните или административни органи. С разпоредбата на чл. 215, ал. 6 ЗУТ законодателят не е осигурил тази защита, като е лишил гражданите от процесуалната възможност да обжалват ОУП-ове и техните изменения. Това ограничение в правото на защита може да бъде оправдано само ако се налага, за да балансира с друга конституционна ценност, каквато в случая не е налице (Р. 7/1995 г. по к. д. № 9/1995 г.).

С разпоредбата на чл. 127, ал. 6, изр. 2 ЗУТ законодателят е предоставил право на областния управител да оспори ОУП, като го върне на Общинския съвет за ново обсъждане или го оспори пред съответния административен съд при условията и по реда на чл. 45 ЗМСМА. Това правомощие на областния управител е в защита на държавния интерес,

като такава възможност за защита на личния интерес на гражданите е отнета. Това е не само нарушение на чл. 56, но и нарушава материалната справедливост като елемент от принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията. И още - противоречието в правната уредба относно възможността за съдебно оспорване на ОУП-ове по чл. 127, ал. 6, изр. 2 и чл. 215, ал. 6 ЗУТ пряко нарушава принципа на правовата държава.

2. Нарушение на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на РБ гласи: **„Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон“.**

Оспорената разпоредба на чл. 215, ал. 6 ЗУТ противоречи на чл. 120, ал. 2 от Основния закон, тъй като изключва от съдебно обжалване ОУП-ове и техните изменения, които засягат основни конституционни права, а именно правото на собственост на гражданскоправните субекти.

С Решение № 5/2006 г. по к. д. № 1/2006 г. КС на РБ е посочил, че изключването от съдебно обжалване на ОУП или друга категория административни актове е конституционносъобразно и съответно на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, когато се налага да бъдат защитени особено важни интереси на гражданите и обществото, но без да накърнява основните права на личността и принципите на правовата държава. Такова основно право, защитено от конституцията, е правото на собственост по чл. 17, ал. 1. Необжалваемостта на определени административни актове не може да засяга реализирането на основните права и свободи на гражданина, освен ако се налага за защита на по-висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото (като например осигуряване на отбраната и сигурността на страната или нейната външна политика) - Р. № 5/1997 г. по к. д. № 25/1996 г., Р. № 1/2012 г. по к. д. № 10/2011 г., Р. № 14/2014 г. по к. д. №12/2014 г.

Изключението, което въвежда чл. 215, ал. 6 ЗУТ, не е конституционно оправдано и не попада в допустимите изключения на необжалване по чл. 120, ал. 2 от Основния закон, защото забраната за обжалване на ОУП-ове и техните изменения не е в изпълнение на по-висша конституционна цел. Затова лишаването на посочената в т. 1 категория собственици от право на съдебно обжалване на актовете за одобряване на ОУП-ове и техните изменения е нарушение на чл. 120, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.