

Образувач ч. 9. № 20/13 г.
Документ: София Борис
Вентел
13.07.13 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

от тричленен състав на Върховния административен съд
по административно дело №568/2013г.

Уважаеми конституционни съдии,

На основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България отправяме искане да установите дали е несъответствие на чл. 10, ал. 1 във вр. с чл. 13 във вр. с чл. 24 от Закона за местните данъци и такси с чл. 60, ал. 1 от Конституцията в контекста на чл. 1 на Допълнителния протокол на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

С определение от 03.07.2013г., постановено по административно дело 568/2013г. по описа на Върховния административен съд, съдът спря съдебното производство и постанови да се внесе в Конституционния съд на Република България въпроса дали е несъответствие на чл. 10, ал. 1 във вр. с чл. 13 във вр. с чл. 24 от Закона за местните данъци и такси с чл. 60, ал. 1 от Конституцията в контекста на чл. 1 на Допълнителния протокол на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

За да постанови това определение съдът бе мотивиран от следното:

Юридическо лице придобило през 2008г. поземлен имот, разположен в строителните граници на гр. София по смисъла на чл. 10, ал. 1 Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ). По действащия към датата на придобиване общ устройствен план на гр. София имотът бил с предназначение за жилищна устройствена зона с преобладаващо комплексно застрояване (Жк). По приетия в края на 2009г. нов общ устройствен план на гр. София имотът попаднал в устройствена зона за терени за локални градини и озеленяване (Тго). Съгласно чл. 11, ал. 1 и 2 от Закона за устройството и застрояването на Столична община (ЗУЗСО) не се допуска изменение на общия устройствен план с цел промяна на предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени за градинки, паркове и лесопаркове. Съгласно чл. 11, ал. 3 ЗУЗСО не се допуска и застрояване в тези имоти. Съгласно чл. 17 ЗУЗСО сроковете за започване на отчуждителни процедури за изграждане на обекти - публична общинска или публична държавна собственост, на територията на Столичната община за обекти на зелената система е 15 години от влизане на закона в сила.

При тези факти и при отчитане на разпоредбите на чл. 10, ал. 1 във вр. с чл. 11 ЗМДТ, за които променения устройствен статус на имота е ирелевантен факт, както и на чл. 24 ЗМДТ, който не включва имоти като

посочения в групата на имотите, които се освобождават от данък недвижими имоти, юридическото лице е определено като данъчно задължено лице за данък недвижими имоти и му е определен дължим данък.

Въпросът, който казуса поставя е така променения устройствен статус на имота съответства ли на визираното в чл. 60, ал. 1 от Конституцията понятие „имущество“ в контекста на гарантираното от чл. 1 на Допълнителния протокол на ЕКПЧ право на мирно ползване на собствеността, за която държавата е в правото си да наложи и търси данък?

Съгласно чл. 17, ал. 1 от Конституцията правото на собственост се гарантира и защитава от закона, а съгласно ал. 3 - частната собственост е неприкосновена. Собствеността представлява пълна юридическа и фактическа власт върху вещите. В решение №19 от 21.12.1993г. по конституционно дело №11/1993г. Конституционният съд определя значението на частната собственост по следния начин: „За гражданите частната собственост е средство да удовлетворяват своите лични и на близките им потребности, но освен това им дава възможност да развиват и стопанска дейност, от която да извличат доходи. За юридическите лица частната собственост е условие за тяхната икономическа стабилност, за разрастване на тяхната дейност и за постигане на целите, за които са създадени.“

Безспорно е, че правото на собственост не е абсолютно. То може да бъде ограничавано, но при условията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Държавата и общините могат да отчуждават принудително частна собственост, но Конституцията е регламентирала императивно условията, при които това тяхно право може да бъде реализирано - да става въз основа на закон, само ако нуждите не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение.

За целите на делото е безспорно, че отреждането на процесния имот за нуждите на зелената система на столицата е станало със закон. Устройството, функционалното предназначение, ограниченията при застрояването, правилата и нормативите за устройство и застрояване на устройствените зони, които са елемент на зелената система са определени в чл. 10, ал. 3 ЗУЗСО, като графичната част на общия устройствен план е неразделна негова част. А промяна на предназначението на поземлените имоти, попадащи в устройствените зони или в самостоятелни терени на зелената система е забранено с нормата на чл. 11, ал. 2 във вр. с ал. 1 ЗУЗСО.

За целите на делото е безспорно също, че отреждането на терените за зелена система е в обществен интерес и за задоволяване на обществени нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин.

Законът за устройството и застрояването на Столична община обаче създава една специфична хипотеза досежно третата конституционна предпоставка, която по своята същност рефлектира върху правото на мирно ползване на собствеността по смисъла на чл. 1 от Допълнителния протокол на ЕКПЧ.

Първо, законът регламентира устройствения статус на поземлените имоти чрез обособяването в графичната част на общия устройствен план на съответната група територия, устройствена зона или самостоятелен терен. По този начин законодателят императивно (поради забраната по чл. 11, ал. 2 ЗУЗСО и поради необходимостта от съответствие на следващите по степен устройствени планове с общия устройствен план) предопределя предназначението на съответния поземлен имот.

Второ, законодателят определя срок от петнадесет години за започване на отчуждителните процедури за обектите публична общинска собственост - чл. 17 ЗУЗСО.

Трето. Законодателят определя императивно, че обектите по чл. 10, ал. 2, т. 2 ЗУЗСО - самостоятелни терени за локални градини и озеленяване (Тго), са задължително публична собственост.

Четвърто. Законодателят определя императивно, че в тези самостоятелни терени за локални градини и озеленяване, които са под 1 ха (какъвто е процесният поземлен имот) не се допуска застрояване - т. 33 от приложението към чл. 3, ал. 2.

Пето, с решението на Министерския съвет за приемане на графичната част на плана законовата регламентация се прилага към територията на Столична община като с оглед на разпоредбата на чл. 215, ал. 6 (предишна чл. 127, ал. 9) ЗУТ общия устройствен план и неговите изменения не подлежат на съдебен контрол. Последното е прието за конституционносъобразно с решение №5 от 09.05.2006г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело №1/2006г.

Шесто. Възможностите за изменение на общия устройствен план са тези по чл. 134, ал. 1 ЗУТ - съществени промени в общественоеикономическите и устройствените условия, при които е бил съставен планът; нови държавни или общински нужди за обекти - собственост на държавата, на общините или на експлоатационните дружества; инвестиционни инициативи, които ще се реализират със средства, осигурени по международни договори или от държавния бюджет, както и от инвеститори, сертифицирани по реда на Закона за насърчване на инвестициите; отпадане на необходимостта от изграждане на сгради, мрежи и съоръжения за специални нужди на отбраната и сигурността на страната; явна фактическа грешка, имаща значение за предвижданията на плана. В мотивите на Закона за устройството и застрояването на Столична община е посочено, че цели „създаването на съвременна планова основа за цялостно хармонично развитие и благоустрояване на столицата София, гарантиращо потребностите в достатъчно далечно и обозримо бъдещо - до 2020 г. (като се има предвид, че последният одобрен със закон план е от 1961г. и с предвиден срок за прилагане до 1980г.).“

Съвкупната преценка на законовата регламентация сочи, че с влизане в сила на графичната част на изменения общ устройствен план - решение №960 от 19.12.2009г. на Министерския съвет, дружеството не би могло по никакъв начин да използва собствения си имот освен за озеленяване, фактически не би могло и да се разпорежи с него, тъй като законово определеното предназначение на имота го изважда на практика от гражданския оборот, и в това състояние по силата на законовата норма той може да бъде петнадесет години.

В своята практика Съдът по правата на човека приема, че чл. 1 от Допълнителния протокол се прилага към ограниченията на възможностите за ползване на собствеността. Така в делото Спорунг и Льонрот (решение от 23.09.1982г., *Sporrong and Lönnroth v Sweden*) Съдът приема, че отреждането на един имот за транспортна инфраструктура, макар и в обществен интерес, и забраната за строителство, заедно с възможността (за общината) за отчуждаване, макар и „да не са засегнали юридически правото на собствениците да ползват и да се разпореждат с имуществото си, все пак на практика те значително са ограничили възможността за упражняване на това

право. Те са засегнали и самата същност на собственост, като са признали предварително, че всяко отчуждаване би било законно, и са оторизирали общината на Стокхолм да отчужди във всеки момент, в който намери за целесъобразно да го стори. С това правото на собственост на жалбоподателите е станало несигурно и е създадена възможност за отнемането му. Забраните за строителство, от своя страна, без съмнение са ограничили правото на жалбоподателите да използват имотите си.“ Въз основа на това Съдът приел, че комбинираното действие на разрешението за отчуждаване и на забраната за строителство, в продължителен период от време е намеса при упражняване на правото на собственост.

По същия начин Комисията по правата на човека оценява строителна забрана, която следвало да изтече преди датата на закупуване на имота (имотът бил закупен през 1974г., а едногодишната строителна забрана била наложена на 21.09.1965г.), но поради последващи забрани, породени от промяна на устройствения план - имотът попада в зелени площи, път и паркинг, жилищно строителство не може да бъде разрешено (доклад на Комисията от 08.10.1987г., *Jacobsson v Sweden*, т. 129-130).

Съдът по дело №568/2013г. отчита и практиката на Съда по правата на човека по делото „Матос е Силва“ ООД, където при забрана за строителство, ограничения и невъзможна продажба, тъй като съществуващото правно положение щяло да възпре потенциалния клиент, а държавата нито заплатила, нито предложила обезщетение, съдът приел, че „макар и от юридическа гледна точка оспорваните мерки да не са засегнали правото на жалбоподателите да се разпореждат с имуществото си и да го ползват, те все пак значително са намалили тези възможности на практика. Те засягат и самата същност на собствеността, тъй като три от мерките признават предварително законността на евентуалното отчуждаване.“ Този извод Съдът прави „въпреки съществуването на правни средства за защита против оспорваните мерки“ - като има предвид възможността за съдебно обжалване, което в настоящия казус, с оглед на изричната разпоредба на чл. 215, ал. 6 (предишна чл. 127, ал. 9) ЗУТ, не съществува.

Тези примери от практиката на Съда по правата на човека са единствено с цел да се постави в необходимия контекст релевантния за предмета на настоящото дело въпрос - при така установената законова намеса в правото на мирно ползване на собствеността на дружеството разпоредбата на чл. 10, ал. 1 във вр. с чл. 13 ЗМДТ адекватно ли отразява конституционно определения обект на облагане - имущество, и конституционно определения начин на облагане - съразмерно.

В делото Спорунг и Льонрот, Съдът по правата на човека изрично посочва, че е напълно естествено, в сфера така сложна и трудна като развитието на големите градове, държавите да се ползват с широка свобода на преценка, за да изпълнят своята градоустройствена политика. Въпреки това Съдът не може да пропусне да упражни правото си да разгледа и прецени дали изисквания баланс е осигурен по начин, съответен на правото на жалбоподателите мирно да се ползват от собствеността си (т. 69). Съдът изследвал възможността за намаляване на сроковете за отчуждаване, както и за обезщетение за вредите, претърпени от дългия период на възпрепятстване на собствеността, но тъй като такава възможност не съществувала, приел нарушение на чл. 1 от Допълнителния протокол. За дружеството по настоящото дело нито е възможна промяна на сроковете, тъй като законодателят е определил 15 години срок за законосъобразно отчуждаване, нито е налице

възможност да търси обезщетение за вреди именно поради законността на продължителния срок за отчуждаване.

В делото Фокас (решение от 23.04.1996г. *Phocas v France*) Съдът след като приема, че е налице намеса в правото на мирно ползване на собствеността, тъй като „заплахата от отчуждаване и ограниченията за строителство несъмнено са пречка за продължаване на неговата дейност в помещенията и поставят под съмнение възможността му да ги продаде или отдаде под наем като търговец“, както и че „три негови молби за разрешение за строеж са отложени, а една е отхвърлена“ (т. 59), отбелязва, че в случая законът е давал право на г-н Фокас да предприеме стъпки земята му да бъде изкупена от общината, за която тя е запазена по силата на устройствения план в тригодишен срок, и ако тя (общината) не иска да изкупи имота да се обърне към съда, който определя цената (т. 60). Такива възможности дружеството по настоящото дело няма. Единственото, което може е тогава, когато и ако общината определи размер на обезщетението да го оспорва по съдебен ред (чл. 210, ал. 3 ЗУТ).

В делото „Матос е Силва“ ООД Съдът приема, че „дългият период на несигурност по отношение на съдбата на имота и на въпроса за обезщетението допълнително утежняват пагубния ефект на оспорваните мерки. В резултат на това жалбоподателите трябва да понесат лична и прекомерна тежест, която нарушава справедливото равновесие, а такова трябва да съществува между изискванията на обществения интерес и защитата на правото на мирно ползване на собствеността“ (т. 92).

Горните примери са достатъчни, за да посочат разбирането на Съда по правата на човека за обема на съдържанието на правото на мирно ползване на собствеността, което държавите по конвенцията са длъжни да осигурят на всяко физическо и юридическо лице. Разгледана от този контекст собствеността, която дружеството има върху процесния имот - с определения обем на права и възможности за защита, поставя въпроса за значението, което възможността за това ползване на имота има върху задължението за данък.

Съгласно чл. 13 ЗМДТ данъкът се заплаща независимо дали недвижимите имоти се използват или не. Ясно е, че логиката на законодателя, резултат от характера на имуществения данък - дължим заради юридическата връзка между обекта и субекта на данъчното облагане, е била изрично да подчертае ирелевантността на фактическото ползване на обекта на облагане. По принцип това означава, че законодателят не се интересува от причината, поради която имотът не се използва. Но данъците не са санкция за неправомерно поведение. Те са публичноправно плащане, което е дължимо с оглед на постигане на определените от държавата цели. Това плащане има своята конституционна основа - съразмерно, която е израз на принципа на справедливостта. В случая неползването на имота е по силата на законова норма и на акт на Министерския съвет. Тази нормативна воля е наложена на дружеството без то да е имало право на съдебна защита и без да има право да я промени. Тя не е санкция за неправомерно поведение, а ограничение, наложено му в обществен интерес, което ограничение, с оглед на значението, което Конституционният съд дава на собствеността за юридическото лице, фактически означава невъзможност тази собственост да бъде използвана за постигането на която и да е релевантна цел (виж цитираното решение №19 от 21.12.1993г.). Необходимостта от справедливо равновесие между защитата на правото на собственост и изискванията на обществения интерес - както относно ограниченията на собствеността, така и относно дължимостта на

данъците, е задължително изискване на правовата държава. Но конкретния случай поставя въпроса „разумно отношение на пропорционалност“ ли е от една страна държавата да ограничи правото на собственост, макар и оправдано в обществен интерес и чрез закон, но до степен на невъзможност да то да се упражнява, и от друга да наложи данъчно задължение за този имот, еднакво с това на всички останали собственици, за които такова ограничение не съществува. Поемането от собственика на имот, отреден за обществена нужда при действащите рестрикции на Закона за устройството и застрояването на Столична община, на ограничения на личната собственост в името на общата цел разумно пропорционално ли е на изисквания от него еднакъв принос към общия интерес под формата на данък за имота с този на собствениците, които не са ограничени във възможностите си да използват имотите?

Впрочем, разгледан в исторически план въпросът е имал съвсем различно законодателно решение в българското право. Съгласно чл. 24 от Закона за благоустройството на населените места, Държавен вестник бр. 117 от 13.05.1941г., „за урегулираните и застроени, до одобрението на общия градоустройствен план, недвижими имоти, които изцяло или частично се засягат от мероприятията по плана, не се плащат данъците по чл. 74, т. 1 от наредбата-закон за градските общини, чл. 72, т. 1 от наредбата-закон за селските общини и чл. 20, буква „А“ от наредбата-закон за Столичната голяма община“.

Изложеното породи у съда обосновано съмнение относно съобразеността на данък, който се дължи за имот, който по силата на законова норма и на акт на Министерския съвет не може да бъде използван от собственика, с имуществото, за което се дължи. Т.е. относно съответствието на чл. 10, ал. 1 във вр. с чл. 13 във вр. с чл. 24 ЗМДТ с чл. 60, ал. 1 на Конституцията в контекста на чл. 1 на Допълнителния протокол на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

Поради това отправяме към Вас искане да се произнесете по поставения въпрос.

Предлагаме участие по делото да вземат следните заинтересовани страни:

Министерския съвет на Република България
Омбудсмана на Република България
Столичен общински съвет
Висшият адвокатски съвет

Доказателствата в подкрепа на искането са по делото, което Ви изпращаме.

Съдебен състав по административно дело №568/2013г.
Председател: Таня Вачева

Членове: Иван Раденков

София Янкулова