



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

**РЕШЕНИЕ № 6**

София, 15 юли 2013 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Цанка Цанкова

Румен Ненков

Кети Маркова

Георги Ангелов

Борис Велчев

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 15 юли 2013 г. конституционно дело № 5/2013 г., докладвано от съдията Пламен Киров.

Производството е по чл.149, ал.1, т.2 и т.4 от Конституцията.

Делото е образувано на 17.01.2013 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционността на чл. 38, ал. 1, ал. 2 и ал. 3, чл. 39, ал. 1, изречение второ и Раздел II „Обезщетение за ползване на имот – частна собственост” в Глава трета „Принудително отчуждаване на имоти – частна собственост, за държавни нужди” от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996, посл. изм. и доп. обн., ДВ, бр. 99 от 14.12.2012 г.), и чл. 27, ал. 1, чл. 29, ал. 3, т. 1 и чл. 30 от Закона за общинската собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., посл. изм. и доп. обн., ДВ, бр. 91 от 20.11.2012

г.), както и за несъответствието им с международните договори, по които България е страна.

В искането се твърди, че разпоредбите на чл. 38, ал. 1, ал. 2 и ал. 3, чл. 39, ал. 1, изречение второ и Раздел II „Обезщетение за ползване на имот – частна собственост” в Глава трета „Принудително отчуждаване на имоти – частна собственост, за държавни нужди” от Закона за държавната собственост, както и чл. 27, ал. 1, чл. 29, ал. 3, т. 1 и чл. 30 от Закона за общинската собственост противоречат на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), принципа на върховенство на Конституцията (чл. 5, ал. 1 от Конституцията), принципа за неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3 от Конституцията), чл. 17, ал. 5 и чл. 56 от Конституцията, както и на чл. 6, § 1 от Европейската конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Според омбудсмана на Република България, изброените разпоредби от Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост нарушават основни конституционни права на гражданите. В същото време те влизат в противоречие с гарантирани от Европейската конвенция права на човека.

В искането се обосновава разбирането, че с оспорваните разпоредби на практика на гражданите се вменява задължение да следят всеки брой на Държавен вестник, за да могат да упражнят правото си на защита, тъй като съответният административен орган няма задължение да уведоми по друг начин собственика нито за намерението на държавата и общините да отчуждават неговия имот, нито за акта на самото отчуждаване. Подобен подход, който привилегировано улеснява дейността на държавата и общините за сметка на ограничаване на правата на гражданите е несъвместим с основния закон. Недопустимо е с аргументи за целесъобразност да се въвеждат законови норми, които пренебрегват и нарушават основни начала, заложи в Конституцията на Република България. В същото време разпоредбите на чл. 38, ал. 1 и ал. 2 от Закона за

държавната собственост и чл. 27, ал. 1 от Закона за общинската собственост нарушават чл. 6, § 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, доколкото „не позволяват на засегнатото лице да има ясна, практическа и ефективна възможност да обжалва административен акт, който директно въздейства и се намесва в правото му на собственост“ (Решение на Европейския съд по правата на човека по делото *De Geouffre de la Pradelle v. France* (application No. 12964/87)).

Вносителят на искането приема, че чл. 38, ал. 3, както и изречение второ на чл. 39, ал. 1 от Закона за държавната собственост на практика допускат отнемане на правото на собственост, без да е изпълнено едно от конституционно предвидените задължителни условия за отчуждаване на частна собственост за държавни и общински нужди – предварителното и равностойното обезщетение на собственика. В същото време с разпоредбата на чл. 29, ал. 3, т. 1 от Закона за общинската собственост, според омбудсмана се допуска отчуждаване преди съдът да се е произнесъл и съдебното решение по отношение на размера на обезщетението да е влязло в сила, като по този начин се нарушава чл. 5, ал. 1 и чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

Омбудсманът счита, че уредбата, съдържаща се в Раздел втори на Глава трета от Закона за държавната собственост и чл. 30 от Закона за общинската собственост позволява на държавата и общините едностранно и независимо от съгласието на собственика, преди актът на отчуждаване да е влязъл в сила, да дават право на трето лице да ползва и владее имота срещу обезщетение. По този начин държавата по законодателен път посяга върху неприкосновеността на частната собственост.

С определение от 28 март 2013 г. Конституционния съд е допуснал до разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционността на посочените разпоредби от Закона за държавната собственост и Закона за общинската

собственост, както и на тяхното противоречие с международните договори, по които България е страна. Като заинтересовани страни по делото с оглед неговия предмет са конституирани Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на регионалното развитие и благоустройството, президентът на Републиката, Националното сдружение на общините в Република България, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет и Съюзът на юристите в България.

Становища са представени от Министерския съвет на Република България, президента на Републиката, министъра на правосъдието, министъра на регионалното развитие и благоустройството, Национално сдружение на общините в Република България, Съюза на юристите в България, Висшия адвокатски съвет. В становищата на Министерския съвет, президента на Републиката, министъра на правосъдието, министъра на регионалното развитие и благоустройството и Националното сдружение на общините се поддържа мнение за неоснователност на искането за обявяване противоконституционността на атакуваните текстове от Закона за държавната собственост (ЗДС) и Закона за общинската собственост (ЗОС). Висшият адвокатски съвет и Съюзът на юристите в България подкрепят искането на омбудсмана.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на заинтересованите страни, за да се произнесе, взе предвид следното:

1.В Конституцията на Република България отчуждаването на имоти и вещи за държавна или общинска нужда е предвидено като изключение от принципа за неприкосновеност на частната собственост – чл. 17, ал.3 от Конституцията. В изключителни случаи и само въз основа на закон е предоставена възможност да бъде засегнато правото на частна собственост на определени правни субекти – граждани или юридически лица чрез принудително отчуждаване за държавни и общински нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин. В резултат на отчуждаването

държавата или общините придобиват правото на собственост върху имоти и вещи на оригинално основание. Отчуждаването се осъществява чрез постановяване на индивидуални административни актове с конститутивно действие. Такива актове са решенията на Министерския съвет по чл. 34а, ал.1 ЗДС, решенията на областните управители по чл. 34а, ал. 2 ЗДС, както и заповедите на кметовете по чл.25, ал.2 ЗОС. Оспорената разпоредба на чл. 38, ал.1 и ал.2 ЗДС, както и разпоредбата на чл.27, ал.1 ЗОС предвиждат гражданите и юридическите лица да не бъдат уведомявани за акта за отчуждаване чрез връчване на индивидуалните административни актове на заинтересованите лица по реда на Административно процесуалния кодекс, а да се обнародват в Държавен вестник като на обнародването се придава правната характеристика на връчване на актовете.

За разлика от административните производства, протичащи по общия ред на Административно процесуалния кодекс, в които засегнатите от административните актове субекти имат възможността своевременно да реагират и да защитят своите права, при провеждане на отчуждаване по реда на чл.38, ал.1 и ал.2 ЗДС и чл.27, ал.1 ЗОС първият момент, в който адресатът на акта може да се информира за вече приключилата процедура по отчуждаването е публикацията в Държавен вестник. С цитираните разпоредби на гражданите и юридическите лица се вменява своеобразно задължение да следят всеки брой на Държавен вестник, за да могат да упражнят правото си на защита срещу принудителното отчуждаване, тъй като съответният държавен или общински орган няма задължение да уведоми собственика нито за намерението на държавата и общините да бъде отчужден имота, нито за акта на самото отчуждаване. Подобен подход, който улеснява единствено дейността на държавата и общините за сметка на ограничаване на правото на защита на гражданите и юридическите лица е конституционно недопустим. Вярно е, че засегнатите субекти могат да обжалват акта, с който се извършва отчуждаването въз

основа на оспорваните разпоредби на ЗДС и ЗОС, но тази възможност е силно ограничена и непропорционално затруднена до степен да бъде превърната в напълно формална, поради това, че този акт не се връчва на адресата, а само се обнародва. Поначало е прието в Държавен вестник да се публикуват призовки и съобщения от съдилищата по определен от процесуалния закон ред в случаите, когато лицата - адресат на съобщенията и призовките, не са намерени на постоянния им адрес. Така публикацията в Държавен вестник представлява неизбежна алтернатива на личното уведомяване. В оспорените разпоредби недопустимо се замества задължението на държавните органи лично да уведомят лицето – адресат на индивидуалния административен акт за отчуждаване на неговата частна собственост с безадресна публикация в Държавен вестник. Така се стига до засягане на правото на защита (чл.56 от Конституцията) на гражданите и юридическите лица, без да са налице каквито и да било основания за това. Несъстоятелно е разбирането, че съобщаването на административния акт не е гарантирано от основния закон право на гражданите, а е способ или ред за провеждане на определено действие като част от административното производство. Още по-неприемливо е да се допусне, че установяването на един или друг начин на съобщаване е част от конституционната компетентност по чл.84, т.1 на Народното събрание да приема и изменя закони, и че законодателят може да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност. Необосновано е да се смята, че атакуваната уредба на ЗДС и ЗОС не създава рестрикции, тъй като е постигнала необходимия баланс между правата на гражданите от една страна и обществения интерес от друга. Поначало отчуждаването на частна собственост за национални и големи инфраструктурни обекти засяга голям брой имоти и собственици и личното съобщаване на административните актове е от естество да затрудни и забави отчуждителното производство. Общественият интерес може и да обосновава съобщаването в тези случаи да се извършва чрез обнародване в Държавен вестник, но частния интерес

на собствениците следва да бъде адекватно защитен от законодателя след като правото на собственост се гарантира и защитава от закона (чл.17, ал.1 от Конституцията) и частната собственост е обявена в чл.17, ал.3 от Конституцията за неприкосновена.

С атакуваните разпоредби на двата закона очевидно се цели да се постигне бързина и ефективност при изграждането на различни инфраструктурни и други проекти с национално или регионално значение. Бързината за осъществяване на подобни проекти може да бъде постигната чрез различни законодателни решения, но без при това да се засягат или ограничават конституционните права на гражданите. Недопустимо е с аргументи за целесъобразност да се пренебрегват и нарушават основни начала, заложиени в Конституцията на Република България. С оспорените разпоредби е нарушен принципът на правовата държава, закрепен в чл.4, ал.1 и чл.17, ал.1 от основния закон. С Решение № 10 от 2009 г. Конституционният съд приема, че принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим. Приеманите от него закони е необходимо да гарантират правната сигурност, в това число като се зачитат придобитите съгласно закона права от страна на гражданите и юридическите лица и да не ги променят в полза на държавата и във вреда на гражданите и юридическите лица (Решение № 7/2001 г. на Конституционния съд). При създаването на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват чл.17, ал.1 от Конституцията, както и справедливия интерес в рамките на конституционния модел, 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“ (Решение № 1/2005 г. на Конституционния съд). Няма пречка законодателно обнародването в Държавен вестник да бъде уредено като субсидиарен способ за уведомяване, когато лицето не може да бъде открито и по никакъв друг начин не може да бъде лично уведомено за

административния акт за отчуждаване на неговата собственост. Подобна правна уредба съществува както в Административно процесуалния кодекс, така и в Гражданско процесуалния кодекс.

Съгласно чл.56 от Конституцията всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. С оспорените разпоредби на ЗДС и ЗОС поначало се дава възможност на гражданите да обжалват акта за отчуждаване на техен имот, но предвид на липсата на задължение за лично уведомяване на собствениците, законодателят формално изпълнява конституционното изискване, като на практика ограничава правото на защита. Тази уредба не съответства на целта и смисъла на чл. 56 от Конституцията. Конституционното право на защита предполага задължение за държавата чрез законотворчеството и изпълнението на законите, да обезпечи ефективна възможност на гражданите да защитят нарушените или застрашените си права по съдебен ред.

Съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията нормите на международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. В този смисъл разпоредбите на чл.38, ал.1 и ал.2 ЗДС и чл.27, ал.1 ЗОС са в противоречие с чл.6, § 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС). В решение *De Geouffre de la Pradelle v. France* (application No. 12964/87) Европейският съд по правата на човека посочва, че жалбоподателят трябва „да има ясна, практическа и ефективна възможност да обжалва административен акт, който директно въздейства върху и засяга правото му на собственост“. Съдът приема, че този административен акт следва да се съобщава лично на адресата, от който момент последният да има възможност да го обжалва. Това разбиране на съда е потвърдено и в решение *Serghides and Christoforou v. Cyprus* (application No. 44730/98).



В противоречие с нормите на Конституцията и ЕКЗПЧОС разпоредбите на чл.38, ал.1 и ал.2 ЗДС и чл.27, ал.1 ЗОС не позволяват на гражданите ефективно да защитават правото си на частна собственост. Те дават единствено право на обжалване на решенията на Министерския съвет и заповедите на областните управители и кметовете на общини в 14-дневен срок след публикуването им в Държавен вестник. Това е в значителна степен затруднено, тъй като гражданите не са задължени, а и не са в състояние да следят всички броеве на Държавен вестник и дори в случаите, когато имат такава възможност не са в състояние да разберат, че предстои отчуждаване именно на тяхната частна собственост, доколкото самата форма на обнародването на тези административните актове е усложнена. При това наименованията на местностите претърпяват многократни промени, а и границите между тях също не са категорично определени. Многократно се променят и кадастралните, имотните и регулационните номера, което също затруднява проследяването на отчуждителните действия.

Създавайки улеснение за държавата и общините да съобщават индивидуалните административни актове за отчуждаване единствено чрез Държавен вестник, законодателят ги е освободил от задължението след като издирят и индивидуализират собствениците да положат каквито и да са усилия за връчване на административния акт по общия ред. Така с атакуваните текстове от ЗДС и ЗОС държавата и общините се освобождават от задължения, независимо, че разполагат с цялата информация за установяване на субекта на правото на собственост, а именно – кадастър, данъчни партиди, регулационни планове, планове за земеразделяне и други начини да бъдат открити необходимите данни. Липсата на добра организация и координация между отделните държавни и общински органи и служби не може да бъде оправдание за нарушаване на конституционните права на собствениците. Държавата и общините разполагат с организационен ресурс да получат и анализират цялата

информация необходима за отчуждаването на частна собственост. Конституционно недопустимо е лошото управление да обосновава засягане и ограничаване на основни конституционни права на гражданите в Република България.

2. Конституцията на Република България обявява частната собственост за неприкосновена (чл.17, ал.3 от Конституцията), като тази неприкосновеност включва забраната други лица да владеят, да ползват или да се разпореждат с нея без съгласието или въпреки несъгласието на собственика. Държавата следва да зачита и гарантира тази неприкосновеност. Единственото изключение от това правило представлява възможността за принудително отчуждаване на частна собственост, предвидена в чл.17, ал.5 от Конституцията. То е свързано с даване на предимство на публичния пред частния интерес на собственика на вещта. За осъществяване на принудително отчуждаване на частна собственост Конституцията поставя като условия спазването на няколко кумулативно дадени изисквания: отчуждаването да се извършва единствено въз основа на закон и то само за държавни или общински нужди; тези нужди да не могат да бъдат задоволени по никакъв друг начин; да бъде определено равностойно на отнеманата вещ обезщетение; това обезщетение да е предварително изплатено на собственика. Отчуждаването се извършва с издаването на административен акт за отчуждаване въз основа на специален закон. В Решение № 7/2001 г. съдът посочва, че „предварително е обезщетението, когато то е изплатено преди отнемането на правото на собственост”. Това разбиране е застъпено и в Решение № 6/2006 г., в което съдът приема, че смисъла на понятието „предварително парично плащане се изразява в плащането като предпоставка за извършване на отчуждаването, поради което и то задължително предхожда прехвърлянето на собствеността и завземането на имота”. При това обезщетението следва да бъде предварително платено на собственика изцяло, а не отчасти. Конституционният съд приема, че

обезщетението при отчуждаване на имот - частна собственост не може да бъде предварително, ако не е определено окончателно по размер. Поради това чл.38, ал.3, както и изречение второ на чл.39, ал.1 ЗДС на практика допускат отнемане на правото на собственост, без да е изпълнено едно от конституционно предвидените задължителни условия – предварителното и равностойното обезщетение на собственика. С разпоредбата на чл.29, ал.3, т.1 ЗОС се допуска отчуждаване преди съдът да се е произнесъл с влязло в сила съдебно решение по отношение на оспорен от собственика размер на обезщетението. Подобен подход на законодателя противоречи на чл.17, ал.5 от Конституцията на Република България, както и на принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията). Когато се обжалва размерът на обезщетението, единствено съдът е органът, който окончателно определя кое е равностойното обезщетение. Само след заплащането на определеното от съда обезщетение ще бъде изпълнено изискването за предварително и равностойно обезщетение на собственика, съгласно чл. 17, ал.5 от Конституцията. Принудителното отчуждаване е изключение от принципа за неприкосновеност на частната собственост, поради което е недопустимо конституционните норми да се тълкуват разширително. Текстовете на чл.38, ал.3, чл.39, ал.1, изречение второ от ЗДС, както и на чл.29, ал.3, т.1 ЗОС противоречат на чл.4, ал.1, чл.5, ал.1 и чл.17, ал.1 и ал.5 от Конституцията на Република България.

Обезщетението е равностойно в три случая – когато е определено с акта за отчуждаване и собственикът е съгласен с неговия размер, когато не е съгласен с размера на обезщетението, но не е обжалвал административния акт в съответния срок и когато е влязло в сила съдебното решение по спор, повдигнат от собственика за размера на дължимото обезщетение, чиято стойност е била определена с акта за отчуждаване, но собственикът не е бил съгласен с нея. В случай, че е оспорен размерът на обезщетението пред съд никое друго обезщетение, освен определеното с влязло в сила съдебно решение не може да бъде

възприето като равностойно. На собственика на отчуждавания имот не се дължи друго, различно от равностойното обезщетение. При това обезщетяването на собственика следва да е извършено предварително, т.е. да е изплатено преди отнемането на правото на собственост. Отчуждаването не може да произведе своя правен ефект преди собственикът да е обезщетен изцяло и то предварително. Обезщетението не отговаря на изискването на чл.17, ал.5 от Конституцията да е предварително, ако не е равностойно и не е изплатено изцяло. Частично изплатеното обезщетение не може да се приеме за предварително по смисъла на чл.17, ал.5 от основния закон. Не е възможно да бъде налице предварително обезщетение, чийто размер не е окончателно и безусловно установен. В случаите когато размерът на обезщетението е оспорен от собственика пред съд, предварителното изплащане на обезщетението не е възможно преди влизане в сила на съдебното решение, с което окончателно се определя неговия размер.

Необосновано е разбирането, че оспорената от омбудсмана уредба в ЗДС и ЗОС е в съответствие с Конституцията, защото предвижда предварително изпълнение на акта за отчуждаване, когато е оспорен само размерът на обезщетението. При положение, че спорът е само относно размера на обезщетението, конституционното изискване за предварителност на обезщетението не е удовлетворено с плащането на определеното в акта обезщетение чрез внасянето му по сметка на областния управител. Едва след определяне по съдебен ред на равностойното обезщетение, то следва да се приведе по сметка на собственика. Спорът по размера на обезщетението е спор по неговата равностойност, а основният закон изисква условията за предварителност и равностойност на обезщетението да са налице едновременно преди момента на прехвърляне на собствеността при отчуждаването. В този смисъл са и мотивите към цитираното Решение № 6 от 2006 г. на Конституционния съд, с които се приема че предварителното обезщетение

е предпоставка за извършване на отчуждаването, поради което обезщетението задължително предхожда прехвърлянето на собствеността.

В случаите когато размерът на определеното с отчуждителния акт обезщетение е оспорен и този спор не е решен с влязло в сила съдебно решение, все още не е налице предварително изплащане на обезщетение, независимо от това дали по сметка на собствениците е приведена някаква сума в размер, определен с оспорения административен акт.

Принудителното отнемане на частна собственост е допустимо само при условията на чл.17, ал.5 от Конституцията. Уредбата, съдържаща се в Раздел втори „Обезщетение за ползване на имот – частна собственост” на Глава трета „Принудително отчуждаване на имоти – частна собственост, за държавни нужди” от ЗДС и в чл.30 ЗОС дава право на трето лице без съгласието на собственика и преди извършване на отчуждаването да владее и ползва имота на собственика срещу обезщетение, което не е обезщетението за отчуждаването на имота по чл.17, ал.5 от Конституцията. При това собственикът е задължен по закон да търпи това поведение. С предоставянето на възможност на инвеститор да влезе във владение на имота - частна собственост и да започне строителни дейности преди да е влязъл в сила административния акт за отчуждаването, държавата и общините противоконституционно нарушават неприкосновеността на частната собственост. Конституционният съд е категоричен в своето разбиране, че „несъществува правова държава в света, чието конституционно или гражданско право да позволяват разпореждане с чужда собственост или ползването ѝ без правно основание против волята на собственика“ (Решение № 12 от 2003 г. на Конституционния съд). Поради това тези оспорени разпоредби на ЗДС и ЗОС противоречат на чл.4, ал.1 и чл.17, ал.3 от Конституцията на Република България.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията Конституционният съд

### **Р Е Ш И:**

Обявява за противоконституционни и несъответстващи на международните договори, по които България е страна чл. 38, ал. 1 и ал. 2 от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996, посл. изм. и доп. обн., ДВ, бр. 99 от 14.12.2012 г.), и чл. 27, ал. 1 от Закона за общинската собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., посл. изм. и доп. обн., ДВ, бр. 91 от 20.11.2012 г.).

Обявява за противоконституционни чл. 38, ал. 3, чл. 39, ал. 1, изречение второ и Раздел втори „Обезщетение за ползване на имот - частна собственост” в Глава трета „Предварително отчуждаване на имоти - частна собственост, за държавни нужди” от Закона за държавната собственост и чл. 29, ал. 3, т. 1 и чл. 30 от Закона за общинската собственост.

Председател:

Димитър Токушев