



ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „ Цар Калоян” №1-А, 1000 София, тел:9875513, 9875859,
 факс:9876514
VASprotocol@bitex.com

Висш адвокатски съвет
 изх. номер 99
 17.03.200...г.
 ул. " Калоян " 1А

СТАНОВИЩЕ

от ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

заинтересувана страна, конституирана с определение на Конституционния съд от 16 февруари 2006 година

по конституционно дело № 1 от 2006 година и присъединеното за съвместно разглеждане и решаване конституционно дело № 2 от 2006 година

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Считаме, че искането на състав на II-ро отделение на Върховния административен съд за прогласяване на противоконституционността на разпоредбата на чл.127 ал.9 изречение последно от Закона за устройство на територията , с което е оспорена конституционността на чл.127 ал.9 изр. второ от Закона за устройство на територията /ЗУТ/ , създадена със Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията /ДВ, бр.65 от 22 юли 2003 година и е допълнена при последващо изменение на закона /ДВ, бр.103 от 23 декември 2005 година/ е изцяло основателно

Основанията за сезирането на Конституционния съд с посоченото искане е констатираното от състава на Върховния административен съд противоречие на посочената разпоредба с нормите на чл.17 ал.1 и ал.3 от Конституцията на Република България.

Считаме, че искането е изцяло основателно по изложените в него съображения, като към тях при разглеждането на делата следва да се имат предвид и следните допълнителни съображения, които сочат за противоречие с на разглежданата разпоредба и с други норми на Основния закон, а именно:

- чл.15 от Конституцията на България
 - чл.136 ал.1 от Конституцията на България ,
 - чл.17 ал.5 от Конституцията на Република България
- по следните причини:

Одобряването на общ устройствен план е акт на управление на територията на съответната община, акт на осъществяване на местното самоуправление като основен конституционен принцип.

С оспорената правна норма е уреден особен съкратен ред за одобряване на общ устройствен план за част от територията на определена община, който ред не гарантира участието на населението в обсъждането и одобряването на акт с преки правни последици върху правната сфера на значителен брой субекти – общината, физически и юридически лица.

Ето защо не случайно законодателят в отменената с оспорваната норма на редакцията на оспорения текст бе предвидил възможността за съдебен контрол върху административния акт, с който се одобрява нов общ устройствен план на селищно образование с национално значение.

МОТИВИ:

А./Съгласно оспорената разпоредба административният акт – заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството, с която се одобрява общ устройствен план на селищни образувания с национално значение не подлежи на съдебен контрол.

Систематичното място на тази разпоредба е в раздел III “Създаване, обявяване и одобряване на устройствените планове “ от ЗУТ. Законът подробно регламентира задължителни фази, предхождащи одобряването на общите устройствени планове, независимо за каква територия се разработват съгласно чл.105 от ЗУТ за:

“1. община, като обхващат всички населени места в общината и техните землища;

2. част от община и обхващат група съседни землища с техните населени места;

3. населено място - град, заедно с неговото землище; територията - предмет на общия устройствен план, може да не съвпада със землището на града;

4. селищно образование с национално значение съгласно Закона за административно-териториалното устройство на Република България”.

ТЕЗИ ФАЗИ СА:

- възлагане на изработване на проект- чл.124 от ЗУТ
 - -изработване на задание, въз основа на което се изработват общите устройствени планове, което конкретизира обхвата , сроковете и етапите на изработване на плана./чл.125 от ЗУТ/
 - -обществено обсъждане на проекта за общ устройствен план – чл.127 ал.1 от ЗУТ
 - -съгласуване на проектите със заинтересуваните централни и териториални администрации, а при

необходимост и със специализираните контролни органи и експлоатационните дружества

- -приемане на проектите от специализираните органи на – общински или респективно национален експертен съвет. чл.127 ал.3 и ал.4 от ЗУТ.
- -одобряване на общия устройствен план с посочения в закона акт – решение на общинския съвет по доклад на кмета на общината./чл.127 ал.6 от ЗУТ /.

Законодателят с посочените разпоредби подробно е регламентирал процедура, включваща поредица действия на местните органи на самоуправление – общинските съвети и кметовете на общини, съпроводени с издаване на административни актове.

Този ред за одобряване на общите устройствени планове гарантира защита на конституционните права на правните субекти, чиито интереси се засягат с одобряването на нов общ устройствен план.

Това е така защото:

Одобряването на общ устройствен план е акт на управление на територията на съответната община, акт на осъществяване на местното самоуправление като основен конституционен принцип.

Чрез общите устройствени планове се определя в перспектива “цялостното устройство на териториите на общините, на части от тях или на отделни населени места с техните землища.” чл.104 ЗУТ .

Неразделна част от общия устройствен план са правилата и нормативите за неговото прилагане, които се изработват в съответствие с наредбата по чл. 13, ал. 1 и се одобряват едновременно с плана. /Чл.104 ал.2 от ЗУТ/.

Б/ С предвижданията на общия устройствен план се засягат пряко интереси на физически и юридически лица, които притежават право на собственост и ограничени вещни права върху имоти в обхвата на плана.

Предвижданията на общите устройствени планове, включително и чрез определяне на конкретни правила и нормативи – устройствени, технически, за застрояване, геозащитни и т.н. **пряко засягат упражняването на правото на собственост и ограничените вещни права върху недвижимите имоти.**

С тях се определя преобладаващото предназначение на съставните и структурните части на териториите - местоположението и границите на териториите за населени места и селищни образувания, т.е. определят строителните граници на населените места и селищните образувания /§ 5 т.6 от ПЗР на ЗУТ/ ; земеделските територии; горските територии; териториите за природозащита; териториите за културно-историческа защита; нарушените територии за възстановяване и териториите със специално, с друго или със смесено предназначение;

С общия устройствен план се определят и поземлените имоти, предназначени за държавни или общински нужди, които съгласно специалните разпоредби на Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост подлежат на отчуждаване. т.е. с одобряването на общ устройствен план групи имоти се определят за отчуждаване, което следва да се извърши съгласно разпоредбата на чл.17 ал.5 от Конституцията.

В/Общите устройствени планове определят и общия режим на устройство на всяка от териториите по т. 1 със съответните правила и нормативи

Предвижданията на общите устройствени планове, с които се определят общата структура и преобладаващото предназначение на териториите, видът и предназначението на техническата инфраструктура и опазването на околната среда и обектите на културно-историческото наследство, са задължителни при изготвянето на подробните устройствени планове.

Следователно общите устройствени планове засягат права и интереси на всички граждани и юридически лица, обитаващи или осъществяващи стопанска дейност на определената територия и без тези лица да притежават право на собственост или ограничени вещни права върху конкретни имоти на съответната територия.

Това следва от задължителния характер на общите устройствени планове по отношение на възможностите и ограниченията за осъществяване на всички дейности на човека върху определена територия от страната. С тези планове се определя разположението на мрежите и съоръженията на техническата инфраструктура на територията на общината и връзките им с териториите на съседните общини и с инфраструктурни мрежи, съоръжения и обекти от национално значение; териториите с публична държавна и с публична общинска собственост и режимът на тяхното устройство; териториите с вероятно разпространение на предвидими природни бедствия и необходимите превантивни мерки и начин на устройство и защита; териториите за активно прилагане на ландшафтноустройствени мероприятия и естетическо оформяне.

Следователно общите устройствени планове са инструмент, с който се осигуряват условия за гарантиране осъществяването на основни права, защитени от Конституцията, включително и като се осигуряват условия за гарантиране живота, здравето на гражданите, осигуряване опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната /чл.15 от Конституцията на България /.

В крайна сметка и чрез общите устройствени планове се създават условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.

По този начин общите устройствени планове определят режима на всеки отделен конкретен имот, с което засягат права и интереси на определен кръг лица, собственици на недвижими имоти на територията на селищното образование.

От друга страна общите устройствени планове с определянето на предназначението на конкретните имоти за развитие на техническата инфраструктура и за цялостно развитие на територията засягат интереси на всички граждани на общината, нерядко и на субекти извън нея – експлоатационни дружества , на държавата и др.

Ето защо при регламентацията на изработване и одобряване на тези актове законодателят е предвидил подробни процедури, които да осигурят баланс за гарантиране на интересите и за осъществяване на задълженията на държавата, на общините като органи на местно самоуправление и на гражданите и юридическите лица

Във всяка фаза по одобряване на общите устройствени планове общинските съвети като органи, които съгласно чл.136 ал.1 от Конституцията осъществяват местното самоуправление, осигуряват правото на гражданите да участват в защита на своите интереси лично при провежданите обсъждания или чрез избраните от тях органи на местно самоуправление и специализирана общинска администрация.

Г/ Разглежданата по настоящите конституционни дела норма съставлява изключение от реда за одобряване на общ устройствен план, който ред осигурява участие на широк кръг лица в обсъждането на неговите предвиждания. Ето защо неуместно в случая следва да се счита, че съдебния контрол върху общият устройствен план на селищно образование с национално значение е недопустим , поради това, че такъв контрол не се осъществява при одобряване на общите устройствени планове по чл.105 т.1,2 и т.3 от ЗУТ.

Първият случай на изключение в този смисъл е специалната норма на чл.127 ал.7 от ЗУТ, съгласно който общият устройствен план на София се приема при условията и по реда на особен закон за одобрение и приложение на градоустройствения план на София.

Вторият случай е нормата на чл.127 ал.9 от ЗУТ **Съгласно този текст процедурата при одобряване на общ устройствен план на селищно образувание от национално значение се състои САМО от две фази**

1. съгласуване на проекта с общинския съвет и
2. одобряване на плана със заповед на Министъра на регионалното развитие и благоустройството. Тази заповед се обнародва в "Държавен вестник".

С оспорваното изменение на посочения текст се изключват актовете на Министъра на регионалното развитие и благоустройството от съдебен контрол

Следователно в случая общинските съвети като органи на местно самоуправление имат силно ограничени права да осъществяват правомощията си и осигуряват изпълнението на задълженията като орган на местното самоуправление в общината. В случая е ограничено и правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, в сферата на устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея/ чл.136 ал.1 от Конституцията във връзка чл.17 от ЗМСМА./ Изцяло е ограничено правото на всеки гражданин или юридическо лице, чиито интереси пряко са засегнати от одобрения общ устройствен план да защити правата си, въпреки съществените правни последици от одобряването му, които ще следва да търпи.

След като тези възможности за контрол върху предвижданията на общите устройствени планове за определена част от територията на дадена община, а именно на територията на селищните образувания е ограничена по реда на чл.127 ал.1-3, то за гарантиране на правата на всички правни субекти единствена възможност за защита за конституционни права е правото на съдебен контрол.

Конституционният съд е бил сезиран и е имал възможност да се произнесе по няколко други дела по въпроса за установения с чл. 120, ал. 2 от Конституцията принцип за обжалваемост на всички административни актове и за допустимото от същата конституционна разпоредба изключение при условие, че необжалваемостта е изрично посочена със закон. В решенията си по тези дела съдът подчертава значението и връзката между възприетия конституционен принцип на общата клауза за обжалване на всички административни актове и правовата държава, но отбелязва, че този принцип не е абсолютен и изразява становище за изискванията, при наличността на които са допустими изключения. В

практиката си, от която не намира основания да се отклони, Конституционният съд приема, че преценката за конституционносъобразност на законови разпоредби, изключващи съдебния контрол върху административни актове, трябва да става единствено в съответствие с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Наред с това обаче съдът застава на становището, че предоставената на законодателя възможност за отклоняване от установения в чл. 120, ал. 2 от Конституцията принцип не може да се прилага по начин, по който изключението би се превърнало в правило. При упражняването на това свое право законодателният орган е длъжен да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава, защитата на основните човешки права и интересите на обществото (Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по к.д. № 13 от 1993 г. - ДВ, бр. 65 от 1993 г.; Решение № 7 от 19 юли 1995 г. по к.д. № 9 от 1995 г. - ДВ, бр. 59 от 1995 г., Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г. - ДВ, бр. 99 от 1995 г.; Решение № 5 от 18 февруари 1997 г. по к.д. № 25 от 1996 г. - ДВ, бр. 20 от 1997 г.; Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г. - ДВ, бр. 110 от 1997 г.; Решение № 11 от 30 април 1998 г. по к.д. № 10 от 1998 г. - ДВ, бр. 52 от 1998 г.; Решение № 22 от 24 септември 1998 г. по к.д. № 18 от 1998 г. - ДВ, бр. 112 от 1998 г.).

С оглед гореизложеното Висшият адвокатски съвет намира, че горесцитираната разпоредба противоречи на Конституцията на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВАС:

/ГР. МАРКОВСКИ/

