



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН
КАСАЦИОНЕН
СЪД

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г.к. № 333 КТ
Дата 29.07.21г.

На Ваш № 174-КД/29.06.2021 г.

ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД	
Изх. №	И-538
Дата на регистриране:	29.07.21

ДО
ПРОФ. БОРИС ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ ПРОФЕСОР ВЕЛЧЕВ,

Приложено, изпращам Ви становище на Върховния касационен съд по конституционно дело № 11/2021 г., във връзка с искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 148, ал. 16 и чл. 178, ал.3, т.5 „в териториите със средно и високо застрояване, както и“ от Закона за устройство на територията (обн., ДВ, бр. 1/2001 г., посл. изм. и доп., бр. 21/2021 г.).

ПРИЛОЖЕНИЕ: съгласно текста

ЛОЗАН ПАНОВ –
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ
КАСАЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

на

Върховния касационен съд

по конституционно дело № 11/ 2021 г. на Конституционния съд на

Република България, образувано по

ИСКАНЕ на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционност на чл. 148, ал.16 и чл. 178, ал.3, т.5 в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“ от Закона за устройство на територии (обн. – ДВ, бр. 16 от 2021 г.)

По образуваното конст.д. № 11/2021 г., Върховен касационен съд е конституиран на основание чл. 20а, ал.1 от Правилника за организация дейността на Конституционния съд, за да изрази становище.

I.1 Съгласно новата разпоредба на чл. 148, ал.16 от Закона за устройство на територии /ЗУТ/, „разрешение за строеж в урегулиран поземлен имот се издава само при приложен подробен устройствен план по отношение на регулацията, в т.ч. уличната регулация, свързваща обекта с уличната или пътна мрежа и осигуряваща достъп до съответния поземлен имот. При урегулиран поземлен имот с лице на повече от една улица е достатъчно уличната регулация да е приложена по улицата, по която се осъществява достъпът до строежа“. Искането е за установяване противоречие с чл. 17, ал.1 и 3 от Конституцията на Република България /КРБ/, съгласно които правото на собственост се гарантира от закона, а частната собственост е неприкосновена. Правото на собственост е провъзгласено от КРБ като „основно право“, което се гарантира от закона и е неприкосновено. Всяко ограничение на правомощие, включено в съдържанието на това право се приема за нарушение на чл. 17, ал.1 и ал.3 от Конституцията.

I.2. Правото на собственост включва правомощието на собственика да владее вещта, да се ползва от нея и да се разпорежда. Част от правомощието ползване е възможността да се застроява имота, защото съгласно чл. 92 ЗС, собственикът на земята е собственик и на постройките върху нея, освен ако не е установено друго, т.е. правото да се застрои имота е част от съдържанието на правото на собственост. Нормата на чл. 63 ЗС допуска друго лице, различно от собственика на земята да е носител на ограниченото вещно право на строеж, което се признава от закона като самостоятелно ограничено вещно право и също се ползва от закрилата на чл. 17, ал.1 и 3 КРБ. Последното обаче се погасява в полза на собственика на земята ако не е реализирано в петгодишен срок – чл. 67 ЗС. С Тълкувателно решение № 1/2011 г. от 04.05.2012 г. по тълк.д.№ 1/2011 г. на ОСГК на ВКС се прие, че този срок е давностен, започва да тече от момента, когато договорът за учредяването му породи действие и не се новира.

С оспорената норма на чл. 148, ал.16 ЗУТ се въвежда условие издаването на разрешение за строеж в урегулиран поземлен имот /УПИ/ да става „само при приложен подробен устройствен план по отношение на регулацията, в т.ч. уличната регулация, свързваща обекта с уличната или пътна мрежа и осигуряваща достъп до съответния поземлен имот“.

1.2. Предмет на ограничение е правото на застрояване на имотите както от собствениците им, така и от носителите на ограничено вещно право на строеж, което е част от ползването на имота, съобразно предвиденото застрояване в Подробният устройствен план /ПУП/. Предвиждането и дори реализирането на предвидено обществено мероприятие не лишават собственика от правото му на собственост ако не е проведено отчуждаване по реда на Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост, освен ако не се касае за план по чл. 16 ЗУТ, който единствен има вещно действие.

С ПУП се уреждат улици, квартали и ПИ за застрояване, и за други нужди без застрояване, Улиците се регулират с улични регулационни линии. Вътрешни регулационни линии определят границите между имотите. Съгласно § 5. т. 11 от ДР на ЗУТ, урегулиран поземлен имот /УПИ/ или урегулиран имот е поземлен имот, за който с подробен устройствен план са определени граници, достъп до улица, път или алея, конкретно предназначение и режим на устройство. УПИ задължително трябва да има лице към улица, път и по изключение към алея в парк / чл. 14, ал.4/ Имотните граници на урегулираните с ПУП поземлени имоти трябва да съвпадат с регулационните линии ако ПУП е приложен по отношение на регулацията / чл. 14, ал.5./.

Какво означава **приложен ПУП по отношение на регулацията** дефинира пар. 22 от заключителните разпоредби на ЗУТ– хипотезите са три: **1.**влязла в сила заповед по чл. 16 ЗУТ, **2.**склучване на окончателен договор за прехвърляне на собствеността в хипотезите на чл. 15 и чл. 17 ЗУТ, когато се предвижда такъв – вещният ефект настъпва със сключване на окончателния договор и **3.** с изплащане на обезщетенията при отчуждителни производства.

И в трите хипотези прилагането на уличната регулация се извършва с действия на общината. С оспорената норма на чл. 148, ал.16 ЗУТ е въведено допълнително изискване предварително да е приложена уличната регулация чрез някоя от трите хипотези, за да се издаде строително разрешение на собственика, респективно на носителя на правото на строеж, след като той е представил одобрен инвестиционен проект.

При действието на ЗТСУ /отм./ - чл. 56, ал.11 също имаше изискване за издаване на разрешение за строеж в парцели, към които се придават имоти на други лица да бъдат изпълнени изискванията за заемане на придадените имоти. То обаче се отнасяше само до предвижданията на дворищно регулационния план, който имаше непосредствено

отчуждително действие за придаваеми места по регулация към съседни парцели – чл. 110 ЗТСУ /отм/, макар и условно предвид нормата на чл. 33, ал.2 ЗТСУ /отм./. Изпълнението на изискването зависеше от волята и действията на заявлият искане за издаване на строително разрешение при определени предпоставки и процедура - чрез заплащане на придаваемото място по оценката, чието изготвяне сам можеше да поиска, съгл. чл. 112 ЗТСУ /отм./ или уреждане на отношенията със собственика на съседния имот чрез декларация по чл. 111 ЗТСУ /отм/.

При действието на ЗУТ подробните устройствени планове нямат отчуждително действие с изключение на плана по чл. 16 ЗУТ. Плановете могат да се изменят по волята на собствениците – чл. 15 и чл. 17 ЗУТ. За провеждане на предвидените по плана обществени мероприятия трябва да има отчуждаване. Планът по чл. 16 ЗУТ има вещно действие – с него се комасират имотите неурегулирани до този момент или с неприложена първа регулация така, че може да се отнеме в полза на общината до 25% от площта им за изграждане на мероприятия на социалната инфраструктура, а точното местонахождение на имота се определя директно с плана и въз основа на заповедта за одобряването му се придобива правото на собственост върху определения с този план имот за конкретен собственик.

Предвид различното действие на плановете по ЗТСУ /отм/ и ПУП по ЗУТ и произтичащото от това различно съдържание на понятието „приложена регулация“, разпоредбата, която се оспорва съществено се различава по приложно поле, яснота за начина на прилагането ѝ от чл. 56, ал.11 ЗТСУ /отм/

I.3. С атакуваните разпоредби се цели да се постигне ефективност при прилагането на подробен устройствен план по отношение на регулацията и конкретно на уличната регулация, свързваща обекта с уличната или пътна мрежа. За реализиране на тази цел обаче не следва да се засягат или ограничават конституционните права на гражданите. С Решение № 6 от 15.07.2013 г по к. д. № 5/2013 г., Конституционният съд приема, че е недопустимо с аргументи за целесъобразност да се пренебрегват и нарушават основни начала, заложи в Конституцията на Република България, каквото е закрилата на собствеността, провъзгласено в чл. 17, ал. 1 от Основния закон. Посочено е, че „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".

Гарантиране неприкосновеността на правото на собственост означава осигуряване на възможност за мирно ползване на собствеността чрез реализиране на всички правомощия на носителя на правото.

Осигуряването на обществен интерес, какъвто безспорно е налице при изграждане на уличната инфраструктура /улици, проводи/ следва да се реализира чрез такива средства, които да не засягат прекомерно упражняването на правото на собственост и другите ограничени вещни права и да обезпечават постигането на обществената цел.

С нормата на чл. 148, ал.16 ЗУТ, т.е. с отказ да се издаде строително разрешение ако не е приложена уличната регулация, няма да се постигне преследваната цел – прилагане на уличната регулация и осигуряване на достъп до имота. Регулацията няма да се приложи, защото в нормата не е уредена процедура, чрез която при подадено заявление за строително разрешение да започне процедура по прилагане на регулацията чрез отчуждаване с обезщетение или чрез споразумение или евентуално чрез прилагане на способа по чл. 15 и чл. 17 ЗУТ. Същевременно действащите норми на чл. 190 ЗУТ и чл. 73, ал.2 ЗУТ уреждат изграждане на временни пътища и проводи за осигуряване достъпът до строежите и захранване с ток и вода при неприложена улична регулация. Следователно приетата мярка е неефективна и несъразмерна.

Прилагането на уличната регулация относно линейни обекти /улици, проводи/ засяга повече имоти и предприемане на действия по отношение на собствениците им. Прилагането на мярката по отношение на собственика, заявил искане за издаване на разрешение за строеж не е свързано със задължение за административния орган на общината за предприемане на действия по отношение на останалите засегнати от мероприятиято имоти. Липсата на уредена процедура с ясно разписани правомощия, задължения, срокове и защита на засегнатите субекти, определя въведената мярката с оспорената норма като безрезултатна и неефективна, а липсата на процедура и срокове води до непредсказуемост на резултата по заявеното искане за издаване на разрешение за строеж.

Заинтересованото лице, подало заявление за разрешение за строеж в собствения му УПИ не може да въздейства върху процедурата по прилагане на уличната регулация. Дори да е готов да сключи споразумение за отчуждаване или договор по чл. 15 или чл. 17 ЗУТ, с което да приложи уличната регулация по отношение на своя имот, той не може да въздейства върху волята и поведението на останалите собственици на имоти, които се засягат от предвиденото мероприятие на улично регулационния план. Това предполага възможност за неограничено забавяне във времето на процедурата по издаване на разрешение за строеж и създаване на непреодолима преграда без уредена възможност за ефективна защита.

Заявление за издаване на разрешение за строеж може да се подаде и от суперфициарен собственик, но той също не може да въздейства за прилагане на уличната регулация дори за имота, за който има учредено право на строеж, защото способите за прилагане на регулацията, предвидени в пар.22 ЗУТ предполагат действия по отношение на

собственика. Същевременно неговото право е ограничено с петгодишен срок по чл. 67 ЗС. Този срок е уговорен в полза на собственика на земята, защото правото на строеж обременява правото на собственост и следва да има яснота за собственика и предвидимост дали ще се реализира правото и кога. Така липсата на установен срок за прилагане на регулацията и уредена процедура, при която да започне този процес при подадено заявление за разрешение за строеж, засяга както правото на суперфициарния собственик до степен, че то може да се погаси, така и на собственика, като отлага неограничено във времето възможността за застрояването му.

Предвид изложеното, установената с чл. 148, ал.16 ЗУТ мярка може да се приеме като не съразмерна на целта, неефективна и накърняваща съществено правата на засегнатите лица – собственици и носители на ограничено вещно право на строеж. Това е несъвместимо с изискването на основния закон за гарантиране от законите неприкосновеността на собствеността.

II.1. Нормата на чл. 178, ал.3 ЗУТ урежда негативно кога строежите не се въвеждат в експлоатация. Съгласно чл. 178, ал.3, т.5 ЗУТ не се въвеждат в експлоатация строежите когато „не са изпълнени мероприятията по изграждане на улици, пътища или алеи в териториите със средно и високо застрояване, както и в курортите, ваканционните селища, голф селищата, аквапарковете и в другите територии за рекреационни дейности, свързващи обекта с уличната или пътната мрежа и осигуряващи нормален достъп до съответния поземлен имот“. Искането за обявяване за противоконституционност касае само частта от разпоредбата, приложима „в териториите със средно и високо застрояване“.

II.2. Въведеното изискване поставя възможността за ползване на построенния обект на правото на собственост в зависимост от реализиране на предвиденото мероприятие с ПУП – изграждане на проводни, улици, пътища или алеи в териториите със средно и високо застрояване. Това са преимуществено обекти - публичната общинска или държавна собственост. Изграждането им зависи от Общината със всички произтичащи от това затруднения. Поставянето на въвеждането в експлоатация на построените обекти в зависимост от реализирането на улиците, пътищата или алеите е пряка забрана за реализиране правомощието ползване от съдържанието на правото на собственост и правото на строеж, трансформирано в право на собственост, което е несъвместимо с неприкосновеността на правото на собственост и противоречи на изискването това право да се гарантира от закона.

II.3. Установената забрана е и неефективна спрямо целта, която се поставя – сама по себе си забраната няма да доведе до това да се реализират предвижданията на ПУП за улици, пътища и алеи, осигуряващи достъп до имота, в който е реализирано строителство. Не се касае за

невъзможност за ползване на построените обекти предвид възможността за прокаране на временни проводни и пътища по чл.73, ал.2 и чл. 190 ЗУТ.

Действието на забраната не е свързано с определен срок и поради това е неопределено във времето, непредсказуемо е и е непредвидимо като резултат. Това противоречи на изискването на чл. 17, ал.1 КРБ за гарантиране на собствеността от законите.

Нарушено е изискването за предсказуемост и защото мярката, въведена с оспорената част от разпоредбата чл. 178, ал.3, т.5 ЗУТ се отнася, и за строежи, които са разрешени преди въвеждане на това изискване. В Решение № 7 от 10.04.2001 г. по конст. д. № 1/2001 г., КС подчертава, че частният интерес на собствениците следва да е адекватно защитен, за да е гарантирано правото на собственост от закона и собствеността да е неприкосновена. Обратното действие на закона не може да засяга придобити вече права. С реализиране на строежа собственика придобива новоизградения обект на основание чл. 92 ЗС, а суперфициара – правото на собственост върху обекта, за който му е учредено право на строеж. Забраната за въвеждане в експлоатация на построената сграда е забрана те да реализират правомощието си ползване върху тези обекти, което е несъвместимо с закрилата, предоставяна от чл. 17, ал.1 и 3 от Конституцията.

IV. Въпреки че нормата на чл. 148, ал.16 ЗУТ и оспорената част от нормата на чл. 178, ал.3 т.5 ЗУТ водят до неопределено във времето забавяне започването на строителството и пускане на строежа в експлоатация след завършването му, невъзможността за ползването на собствеността не е компенсирано с някаква форма на обезщетение. Същевременно лишаването от ползване формално не е без основание предвид действието на оспорените законови разпоредби, поради което собствениците не могат да реализират правото си на обезщетение за лишаване от ползване и по общите правила за неоснователно обогатяване по ЗЗД.

По изложените съображения се налага извода, че оспорените разпоредби в чл. 148, ал.16 и чл. 178, ал.3, т.5 в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“ от Закона за устройство на територии (обн. – ДВ, бр. 16 от 2021 г.) противоречат на чл. 17, ал.1 и ал.3 от Конституцията на Република България.