

К.З.К.Д.Ф./2006
Дисциплинарно
Корективна
09.03.2006
СТАНОВИЩЕ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД 33
Вх. № 1/К.С.1/2006
Дата 09.03.2006

**Относно: искане на Върховния административен съд, второ отделение
за установяване противоконституционност на чл.127, ал. 9, изр. 2 от
Закона за устройство на съдилищата
(пр. рег. № 10-00-2/2006 г.)**

Съдебният състав на Върховния административен съд, разглеждащ адм.д. № 9745/2005 г. по описа на ВАС, второ отделение, е преценил, че разпоредбата на чл. 127, ал. 9, изр. 2 от Закона за устройство на територията, която изключва обжалването на заповедта на министъра на регионалното развитие и благоустройството, с която се одобрява общия устройствен план на селищни образувания с национално значение, е противоконституционна, тъй като ограничава правото на защита на собствеността и накърнява неприкосновеността на частната собственост. На основание констатираното несъответствие с основния закон съставът на ВАС с определение от 11.01.2006 г. е спрял производството по делото и е внесъл в Конституционния съд искане за обявяване противоконституционността на посочената разпоредба.

Процесуалният представител на министъра на регионалното развитие и благоустройството в заседанието на 11.01.2006 г. по цит. адм.д. е изразил становище, че с допълнението на чл. 127, ал. 9 от ЗУТ законодателят е регламентирал прилаганото по аналогия и съобразено с духа на закона изключение за обжалване на одобрения със заповед на министъра на РРБ общ устройствен план, така както е било изключено от съдебен контрол и решението за одобряване на общия устройствен план от общинския съвет съгласно чл. 127, ал. 6 от ЗУТ. Това произтича от същността и съдържанието на самия общ устройствен план, тъй като предвижданията по него нямат пряко приложение за издаване на разрешения за строеж и осъществяване на инвестиционни проекти.

По направеното от състава на ВАС искане на 30.01.2006 г. е образувано к.д. № 1/2006 г. по описа на Конституционния съд. Аналогично искане е направено от същия състав на ВАС, разглеждащ адм. д. № 9744/2005 г. по описа на ВАС, второ отделение и съответно е образувано к.д. № 2/2006 г., което поради еднаквостта на предмета е присъединено към к.д. № 1/2006 г. по описа на КС.

С определение от 16.02.2006 г. по к.д. № 1/2006 г. Конституционният съд е допуснал направеното искане за разглеждане и е конституирал като заинтересувана страна министърът на правосъдието.

По същество искането на състава на ВАС представлява оспорване на съответствието на разпоредбата на чл. 127, ал. 9, изр. 2 от ЗУТ с Конституцията на Република България. На първо място се твърди, че въведеното изключване от съдебен контрол не се налага за осъществяване на признат от закона интерес, съпоставим по ценност с интереса от съдебен контрол. Това изключване води до ограничаване на други конституционно защитени ценности и права, което не е съразмерно по степен с целта, с която се въвежда. По този начин се оспорва съответствието с чл. 120, ал. 2 от КРБ.

С Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к.д. № 18/95 г. Конституционният съд е дал тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на РБ. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от КРБ въвежда общата клауза за обжалване на всички административни актове пред съдилищата. КС приема, че сложността и многообразието на държавната дейност не позволяват изброяване и класифициране на административните актове в конституционни разпоредби и поради това необходимостта от ограничаване на общата клауза за обжалваемост в определени случаи е призната чрез препращане към закона. Единствено законодателният орган може чрез закон да изключи определени административни актове от кръга на съдебно обжалваемите актове. Същевременно в конституционната разпоредба не се съдържат критерии, които да поставят под условие това негово правомощие. Този въпрос е в сферата на законодателната компетентност като изключението не може да се приема разширително и законодателят да изключи всички или множество категории административни актове (Решение № 18 от 14.11.1997 г. по к.д. № 12/97 г., Решение № 8 от 12.5.1999 г. по к.д. № 4/99 г., Решение № 3 от 25.9.2002 г. по к.д. № 11/2002 г.). Преценката е предоставена на законодателния орган като **критериите** за определяне на границите на това конституционно правомощие на законодателя са формулирани в посоченото тълкувателно решение и могат да се потвърдят в редица решения на КС (Решение № 13 от 22.7.1993 г. по к.д. № 13/93 г., Решение № 7 от 19.6.1995 г. по к.д. № 9/95 г., Решение № 5 от 18.02.1997 г. по к.д. № 25/96 г., Решение № 22 от 24.9.1998 г. по к.д. № 18/98 г., Решение № 8 от 12.5.1999 г. по к.д. № 4/99 г., Решение № 4 от 23.02.2001 г. по к.д. № 15/2000 г., Решение № 11 от 1.07.2003 г. по к.д. № 9/2003 г. и др.).

В практиката на КС са очертани два основни критерия. *Единият* от тези критерии е изключването от съдебен контрол да **не противоречи на основните принципи на правото**, залегнали в глава първа на Конституцията, нито да **засяга основни права на гражданите**, посочени в глава втора на Конституцията. *Другият* критерий е когато с ограничаването се отговаря на необходимостта от **защитата на изрично конституционно прогласена ценност** от по-висока степен от правото на

съдебна защита. Изрично посочен от съда пример за такава ценност е националната сигурност, но в практиката на КС по различни поводи са отбелязвани и други ценности и интереси – например:

- защита на обществения интерес от стабилна банкова и финансова система – Решение № 18 от 14.11.1997 г. по к.д. № 12/97 г.,
- грижата на държавата да осигури изпълнение на конституционното задължение за заплащане на данъци и такси – Решение № 2 от 30.3.2000 г. по к.д. № 2/2000 г.,
- защитата на обществения интерес в областта на застрахователната дейност – Решение № 4 от 1.4.1999 г. по к.д. № 31/98 г. В областта на застраховането състав на ВАС, IV о. с определение № 9662 от 7.11.2005 г. по адм.д. № 9428/2005 г. е отказал да спре производството по делото и да сезира КС с искане за обявяване на противоконституционност на разпоредба от Закона за застраховането, изключваща определени административни актове от съдебно обжалване,
- да закриля конституционно установени приоритети (чл. 15, чл. 21 КРБ), свързани с ограничения на собствеността – Решение № 15 от 31.5.2001 г. по к.д. № 3/2001 г.

С приемането на допълнението на чл. 127, ал. 9 от ЗУТ, аналогично на разпоредбата на чл. 127, ал. 6 от ЗУТ, законодателят е действал в границите на своето конституционно правомощие. Атакуваната разпоредба защитава обществени интереси и задължения на държавата, определени в глава първа от Конституцията. В чл. 1 от ЗУТ са посочени основните прогласени от Конституцията ценности за устойчиво развитие на територията и гарантиране на благоприятни условия за живеене, труд и отдих на населението, в името на които законът определя и ограниченията върху собствеността за устройствени цели. Територията на Република България е национално богатство. Обществото има интерес от балансирано и устойчиво развитие на територията на страната и от разумно ползване на нейните ресурси, включително опазване на нейните природни, исторически и културни богатства. Затова държавата е длъжна да създава условия за балансирано и устойчиво развитие на територията (чл. 20 от КРБ) и да осигурява разумно използване на ресурсите на страната (чл. 15 от КРБ).

До приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията (обн. ДВ, бр. 103/2005 г.) изключението за обжалване на изрично посочени административни актове по този закон – устройствени схеми и общи устройствени планове – не е било подлагано на съмнение. Съответно не е била оспорвана защитата на по-висши конституционно признати ценности със ЗУТ. Както ще бъде посочено по-долу, в този смисъл е и постоянната практика на Върховния административен съд. Съгласно Закона за устройство на територията

устройственото планиране на територията се осъществява въз основа на Националната устройствена схема чрез устройствени схеми и последващи ги устройствени планове.

Съгласно чл. 122, ал. 4 от ЗУТ актовете, с които се одобряват Националната комплексна устройствена схема и специализираните и районни устройствени схеми са окончателни и не подлежат на обжалване. Те нямат пряко инвестиционно приложение като предвижданията в тях, непосредствено свързани с конституционно защитени ценности, са **задължителни** за последващите устройствени планове (чл. 102 от ЗУТ). Изключването им от общата клауза за обжалваемост не е оспорвано.

Общите устройствени планове определят **преобладаващото предназначение** и начин на устройство на отделните **структурни части** на териториите, обхванати от плана. Те **нямат пряко** приложение за разрешаване на **строителство**. За разлика от тях **подробните** устройствени планове определят **конкретното** предназначение и начин на устройство на **отделните** поземлени **имоти**, обхванати от плана. Те конкретизират устройството и **застрояването** на териториите и са задължителни за **инвестиционното** проектиране. Съответно на това разграничение законодателят е включил подробните устройствени планове в категорията на обжалваемите (чл. 130 и сл. ЗУТ) и е изключил от общата клауза за обжалваемост общите устройствени планове (чл. 127, ал. 6 и ал. 9 от ЗУТ).

Разпоредбата на чл. 127, ал. 6 от ЗУТ не е оспорвана за своята конституционность. В практиката си Върховният административен съд неведнъж е посочвал, че актовете по този закон са две категории – **необжалваеми** (устройствените схеми и общите устройствени планове) и **обжалваеми** (подробните устройствени планове), а също така не е оспорил приоритетната защита на конституционно признатите ценности в чл. 1 от закона. В образуваните административни дела обикновено са били спорни въпросите за приложимостта на закона (Решение № 10739/26.11.2003 г. по адм.д. № 7543/2003 г. на ВАС, II о.), и преди всичко за активната легитимация на жалбоподателя и доколко са **засегнати** негови **права**. В тези случаи съдът е отбелязвал, че в общите устройствени планове засягането на права и интереси би могло да бъде само **хипотетично** (Решение № 3770/15.4.2003 г. по адм.д. № 252/2003 г. по описа на ВАС, 5 чл.с-в) и че дори при обжалваемите актове – както по ЗУТ, така и по регламентирани в други закони актове - допустимостта на жалбата се определя от това дали се засягат лично, пряко и непосредствено права или законни интереси на жалбоподателя (Определение № 4802 от 19.5.2003 г. по адм.д. № 2424/2003 г. на ВАС, 5 чл.с-в, Определение № 2631/22.3.2005 г. по адм.д. № 10756/2004 г. на ВАС, IV о.). Такова засягане се презюмира само при нормативните актове (Решение № 11820/19.12.2002 г. по адм.д. № 7035/2002 г. на ВАС, 5 чл.с-в). Заинтересуваните страни при съгласуване и одобряване на устройствени схеми и планове и техни

изменения имат възможност да участват в задължителното обществено обсъждане по чл. 121, ал. 1 от ЗУТ (Определение № 11076/12.12.2005 г. по адм.д. № 11262/2005 г. по описа на ВАС, 5 чл.с-в).

В искането на състава на ВАС за обявяване на противоконституционност на чл. 127, ал. 9, изр. 2 от ЗУТ на второ място се твърди, че чрез предвижданията си по чл. 106 и чл. 107 от ЗУТ общите устройствени планове косвено (доколкото подробните устройствени планове трябва да им съответстват) определят начина на ползване на поземлените имоти. Ако се следва тази логика, такова косвено и хипотетично засягане би трябвало да се търси и в устройствените схеми, доколкото те са задължителни за общите устройствени планове почти по същите параметри – структура на територията, техническата инфраструктура и изискванията, свързани с опазването на околната среда и използването на ресурсите. Затова в правната теория и практика са уточнени критерии за определяне на правния интерес - засягане ще е налице ако самият административен акт засяга лично, пряко и непосредствено основни права. Неведнъж ВАС е уточнявал в съответствие и с практиката на КС, че пряко засягане на правната сфера на жалбоподателя е налице, когато **със самия административен акт се отнемат, изменят или ограничават права** (напр. Определение № 11115/9.12.2002 г. по адм.д. № 10234/2002 г. на ВАС, IV о., Определение № 5163/7.6.2004 г. по адм.д. № 9942/2003 г. на ВАС, V о.). От определението на общите устройствени планове се вижда, че те самостоятелно не могат да отнемат, изменят или ограничават права.

Освен това, евентуалното засягане на дадено право не може само по себе си да направи всяка законова разпоредба, която изключва съдебния контрол на даден административен акт, противоконституционна. Засягането на правната сфера на граждани или юридически лица е основание за допустимост на общата клауза за съдебен контрол. Съгласно текста на чл. 120, ал. 2 от КРБ и съобразно с тълкувателното решение № 21 от 1995 г. на КС достатъчно условие за обжалване на административните актове е наличието на следните предпоставки: 1) актът да засяга граждани или юридически лица и 2) съдебният контрол да не е изрично изключен със закон. В решението си КС допълва също, че правото за обжалване се отнася до административния акт по определение, независимо от вида му. Двете посочени предпоставки трябва да са налице **кумулятивно**. Логически не е правилно втората от тях да се тълкува чрез първата и на практика да се прави извод, че щом е налице евентуално засягане, то изключването със закон на съдебния контрол би противоречало на Конституцията. Хипотетичното и косвено в случая засягане на правомощието на ползване на собствениците на имоти не лишава законодателя от компетентността му да предвиди изключение от общата

клауза за обжалваемост в определените от Конституцията и изяснени от тълкувателното решение на КС граници. Липсата на такова засягане прави недопустима жалбата срещу обжалваем административен акт.

Общият устройствен план по чл. 127, ал. 6 по характер не се различава от общия устройствен план по чл. 127, ал. 9. Първата от тези разпоредби, както вече беше посочено, досега не е оспорвана и към момента не е оспорена по своята конституционносъобразност. Единствената разлика между двата плана е, че вторият е вид на първия и следователно, ако общия устройствен план за селищни образувания с национално значение засяга правомощия за ползване на собственици на имоти, то такова засягане ще е налице и за всички общи устройствени планове. Различието в органите, които ги одобряват, не се отразява на характера и предвижданията им и не може да бъде основание да се приеме, че необжалването на единия е противоконституционно, а на другия не е. Необходимостта планът по чл. 127, ал. 9 ЗУТ да се одобрява от министъра на регионалното развитие и благоустройството произтича именно от националното значение на съответните територии и е ирелевантно за конкретния спор.

Все пак, при съпоставянето на разпоредбите на чл. 102, ал. 2 и чл. 104, ал. 1 от ЗУТ може да се установи, че има разлика между предвижданията на устройствените схеми и предвижданията на общите устройствени планове: общите устройствени планове предвиждат преобладаващото предназначение на териториите, което е задължително за подробните устройствени планове. Това може да затрудни пълноценното упражняване на конституционно признатото право на съдебна защита по отношение на подробните устройствени планове. В посочената практика на КС, както на ВАС се застъпва становището, че няма да е налице засягане, ако заинтересуваното лице има друга възможност да защити правата си. Тук трябва да се отбележи, че общите устройствени планове определят само преобладаващото, но не и конкретното предназначение на отделните имоти и части от територията.

В искането на състава на ВАС на трето място се твърди, че зад атакуваната разпоредба не може да бъде открит легитимен интерес, който да налага изключването от съдебен контрол на общите устройствени планове, още по-малко такъв, който да е съпоставим с правото на собственост.

Както беше вече посочено, още в чл. 1 от ЗУТ се определя легитимният обществен интерес, за осигуряването на който законът определя ограничения върху собствеността за устройствени цели. Беше посочено, че този обществен интерес съответства на висши конституционни ценности, определени в глава първа от Конституцията. Поставя се въпросът дали конституционно прогласения обществен интерес

и съответстващите му задължения на държавата са съпоставими с конституционния принцип за защита на собствеността. За да се прецени тази съпоставимост и дали конституционно признатите ценности, защитени от ЗУТ, могат да имат приоритет пред защитата на собствеността съгласно чл. 17 от Конституцията, може да се изходи от това, дали Конституцията предвижда възможност за накърняване на някоя от тези ценности. Съгласно 21, ал. 1 от КРБ земята е основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото. В чл. 21, ал. 2 и в чл. 22 от КРБ съответно са допуснати при определени условия промяна на предназначението на земеделските земи при доказана нужда и по ред, определен в закон, и съответно придобиване на собственост върху земя от чужденци. Съгласно чл. 20 от КРБ държавата е длъжна да създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната и да подпомага териториалните органи чрез инвестиционната си политика. Изключение от това основно начало не е предвидено. По отношение на прогласеното основно начало в чл. 15 от КРБ за осигуряване на опазването и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната от страна на държавата и цялото общество също не е предвидено изключение. Особена защита е гарантирана на обектите с национално значение, включително природните и археологически резервати, които съгласно чл. 18 са обявени за изключителна държавна собственост. В чл. 23 е прогласена грижата на държавата за националното историческо и културно наследство. В чл. 17, ал. 1 от КРБ е прогласено, че правото на собственост се гарантира и защитава от закона. В ал. 3 на същия член частната собственост е обявена за неприкосновена. Същевременно обаче в ал. 5 Конституцията допуска ограничаване на това право при определени в закон условия и след предварително и равностойно обезщетение. Следователно посоченият в чл. 17, ал. 3 от КРБ принцип не установява абсолютна забрана за ограничаване на частната собственост. Това е изяснил и КС в Решение № 15 от 31.5.2001 г. по к.д. № 3/2001 г. Конституцията установява приоритети и в цит. решение КС е посочил тези по чл. 15, чл. 21 и чл. 23 от КРБ, закрилата на които е свързана с ограничения на собствеността.

Съпоставянето на конституционната уредба на посочените по-горе основни ценности, интереси и права дава една обща картина на приоритетите, които законодателят следва, включително и когато е предвидил отделни необжалваеми актове в Закона за устройство на територията. Съпоставянето на ценностите, в името на които се изготвя и одобрява общият устройствен план, с правото на частна собственост, показва, че законодателят е имал основание да защити приоритетно по-висши ценности, за които Конституцията не допуска да бъдат засегнати по какъвто и да било начин, като е изключил общите устройствени планове от общата клауза за обжалваемост.

Наред с това и доколкото законодателят е приел, че по своя характер общият устройствен план не може да засегне пряко и непосредствено правото на частна собственост, с приемането на разпоредбите на чл. 127, ал. 6 и ал. 9, изр. 2 от ЗУТ той е действал в рамките на даденото му от чл. 120, ал. 2 от КРБ правомощие. Поради изложените съображения не поддържам искането на състав на Върховния административен съд за обявяване на разпоредбата на чл. 127, ал. 9, изр. 2 от ЗУТ за противоконституционна.

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО:

ПРОФ. ГЕОРГИ ЦЕТКАНОВ

