



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 5 за 2013 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 28 март 2013 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 5 за 2013 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционността на чл. 38, ал. 1, 2 и 3, чл. 39, ал. 1, изречение второ и раздел II от глава трета на Закона за държавната собственост; чл. 27, ал. 1, чл. 29, ал. 3, т. 1 и чл. 30 от Закона за общинската собственост, както и за несъответствието им с международни договори, по които Република България е страна.

В искането се твърди, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 1, чл. 17, ал. 3 и 5 и чл. 56 от Конституцията, както и на чл. 6, т. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

1. Относно твърдението за противоконституционност на чл. 38, ал. 1 и 2 от Закона за държавната собственост (ЗДС) и чл. 27, ал. 1 от Закона за общинската собственост (ЗОС) поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията:

В искането на омбудсмана на Република България се твърди, че с цитираните разпоредби се вменява задължение на гражданите да следят „Държавен вестник”, за да

могат да упражнят правото си на защита, тъй като съответният административен орган няма задължение да уведоми собственика нито за намерението на държавата или общината да отчуждава имота, нито за акта на самото отчуждаване. Възможността за обжалване на акта била формална и непропорционална. Подобен подход ограничава правото на защита на гражданите по чл. 56 от Конституцията, тъй като това право изисква държавата да обезпечи ефективна възможност на гражданите да защитят нарушените си права. Твърди се, че се нарушава и принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който изисква да не се създава взаимноизключваща се правна уредба, да се зачитат придобитите от гражданите права, да не се въвеждат инцидентно рестрикции.

В искането на омбудсмана се оспорват разпоредбите на чл. 38, ал. 1 и 2 от ЗДС и чл. 27, ал. 1 от ЗОС, които уреждат реда за обжалване на решението на Министерския съвет, заповедта на областния управител и заповедта на кмета на общината за отчуждаване на имоти. Изложените аргументи за противоконституционност обаче се отнасят не за реда за обжалване, а за начина на съобщаване на тези актове (чрез обнародване в „Държавен вестник“). Начинът за съобщаване на актовете е уреден в разпоредбите на чл. 34б, ал. 2 от ЗДС, чл. 34в, ал. 2 и чл. 25, ал. 3 от ЗОС, които не са оспорени от омбудсмана като противоконституционни. Конституционният съд обаче не може да се произнася служебно по невключени в искането законови разпоредби (той действа само по инициатива на посочените в чл. 150 от Конституцията правни субекти). Затова считаме, че искането на омбудсмана освен неоснователно, е и необосновано.

Конституционното право на защита по чл. 56 е основно универсално право с процесуален характер, което е предоставено на всеки гражданин, за да защити нарушени или застрашени негови права или законни интереси. То не се изчерпва с неговите процесуални форми, а може да се реализира и по административен ред. Конституционното право на защита по чл. 56 се осъществява не само за себе си, а като средство, което съдейства за реализирането на други права или законни интереси. Мотиви в този смисъл са изложени от Конституционния съд в Решение № 15 от 1993 г. по к.д. № 17 за 1993 г.; Решение № 1 от 2008 г. по к.д. № 10 за 2007 г.; Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16 за 2009 г.

Правото на защита е реално осъществимо тогава, когато законите създават правни гаранции за упражняването му. Такива правни гаранции се съдържат в уредбата за подробния устройствен план по Закона за устройство на територията (ЗУТ) и в уредбата за отчуждаването по ЗДС и ЗОС.

Едно от кумулативно посочените в чл. 17, ал. 5 от Конституцията изисквания за извършване на отчуждаване е наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин. Тази нужда се установява с подробен устройствен план.

С решение на Министерския съвет (МС) се отчуждават имоти, предназначени за изграждането на национални обекти при наличие на одобрен подробен устройствен план с влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение, а със заповед на областния управител – в останалите случаи на отчуждаване за изграждане на обекти за

задоволяване на държавна нужда при влязъл в сила подробен устройствен план (ПУП). Със заповед на кмета на общината се отчуждават имоти, предназначени за изграждането на обекти – публична общинска собственост, при влязъл в сила ПУП, или за изграждане на обекти от първостепенно значение - публична общинска собственост, при одобрен ПУП с влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение.

В ПУП се определя конкретното предназначение и начин на устройство на отделните поземлени имоти (чл. 103, ал. 3 от ЗУТ), въз основа на този план може да се извърши отчуждаване (чл. 205 от ЗУТ). Собствениците на предстоящи за отчуждаване имоти се уведомяват за изработения проект за ПУП с обявление, обнародвано в „Държавен вестник“, което се разгласява и като се поставя на определените за това места в сградата на общината, района или кметството, както и на други предварително оповестени обществено достъпни места в съответната територия – предмет на плана, публикува се на интернет страницата на общината и в поне един местен вестник; проектът на ПУП също се публикува на интернет страницата на съответната община (чл. 128, ал. 1 и 2 от ЗУТ). Заинтересуваните лица могат да направят писмени възражения, предложения и искания по проекта на ПУП (чл. 128, ал. 5 от ЗУТ), а общинската администрация е длъжна да даде информация за неприетите от съответните експертни съвети възражения, предложения и искания (чл. 128, ал. 11). Актовете за одобряване на ПУП (решение на общинския съвет, заповед на областния управител, заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството) подлежат на съдебно обжалване (чл. 213-215 от ЗУТ). Влезлите в сила ПУП могат да бъдат изменявани по инициатива на заинтересуваните лица при условията и по реда на чл. 143 от ЗУТ.

Предвидената в ЗУТ процедура законово гарантира реалното осъществяване на правото на защита по чл. 56 от Конституцията, защото преди да започне същинската отчуждителна процедура собствениците на имоти не само са уведомени за предстоящите отчуждителни действия на държавата или общината, но те са и активни участници в процеса по изготвяне и одобряване на ПУП чрез предоставената им правна възможност както за административно, така и за съдебно оспорване.

В ЗДС пък е създадена процедура за уведомяване на собствениците за започване на отчуждителното производство още преди обнародването на отчуждителния акт в „Държавен вестник“. Едновременно с отправяне на предложението по чл. 34, ал. 1 или ал. 2 за извършване на отчуждаване (до Министерския съвет или до областния управител) министърът на регионалното развитие и благоустройството или областният управител изпраща копие от него до всички общини, на чиято територия се намират имоти – предмет на отчуждаване. Кметът на общината е длъжен е длъжен незабавно да постави обявление за започналата процедура за отчуждаване на видно място в сградата на общината – чл. 34а, ал. 3 от ЗДС.

Копие от заповедта за отчуждаване на областния управител (освен обнародването й) се изпраща и до всички общини, на чиято територия се намират имотите-частна

собственост, предмет на отчуждаване. Кметът на съответната община е длъжен да постави заповедта на видно място в сградата на общината (чл. 34в, ал. 2, изречение второ от ЗДС).

За решението на МС за отчуждаване следва да се отбележи, че предвиденият начин за съобщаване чрез обнародване в „Държавен вестник“ е в съответствие с разпоредбата на чл. 22, т. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), която изключва прилагането на начина на съобщаване по чл. 61 от АПК за индивидуалните административни актове на МС.

В ЗОС също е предвидена процедура за уведомяване на собствениците за предстоящото отчуждаване. Съгласно чл. 25, ал. 1 от ЗОС кметът на общината публикува обявление в два централни и един местен ежедневник, с което уведомява собствениците на имотите за предстоящото отчуждаване и изпраща копие от него до кметовете на райони или кметства или до кметските наместници, на чиято територия се намират имотите или части от имотите - частна собственост, предмет на отчуждаване. Кметовете или кметските наместници поставят обявлението на определените места в сградата на общината, на района, на кметството или в населеното място, на чиято територия се намират имотите, предмет на отчуждаването. Копие от заповедта за отчуждаване на кмета (освен обнародването) се поставя и на определените за това места в сградата на общината, на района или на кметството или в населеното място, на чиято територия се намират имотите, предмет на отчуждаването, и се публикува на интернет страницата на общината (чл. 25, ал. 3, изречение второ от ЗОС).

Следователно обнародването в „Държавен вестник“ на акта за отчуждаване не е единственият начин за съобщаване на административния акт, а е част от последователни действия по съобщаване, представляващи гаранция за реализиране правото на защита по чл. 56 от Конституцията. Най-силната проявна форма на тази защита пък е възможността за съдебно обжалване на актовете за отчуждаване, изрично посочена в чл. 38, ал. 1 и 2 от ЗДС и чл. 27, ал. 1 от ЗОС.

В оспорената уредба не е нарушен и принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото със закона не се отнемат придобити права, както се твърди в искането. Съобщаването на административния акт не е гарантирано от Конституцията право на гражданите, то е способ, начин, ред за провеждане на определено действие като част от административното производство. 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. Затова законодателят може да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, когато не накърнява основни конституционни права на гражданите. Няма и взаимноизключваща се уредба, защото са предвидени ясни, последователни и непротиворечиви правила за своевременно уведомяване на собствениците. Уредбата не създава и рестрикции, защото законодателят е намерил необходимия баланс между правата на отделния гражданин и обществения интерес. Отчуждаването за национални и големи инфраструктурни обекти засяга голям брой имоти и собственици и личното съобщаване може да затрудни и забави отчуждителното

производство. Затова общественият интерес налага съобщаването в тези случаи да се извършва чрез обнародване в „Държавен вестник“. Целта и смисълът на обнародването в „Държавен вестник“ на актовете за отчуждаване е те да бъдат доведени и официално до знанието на всички заинтересувани правни субекти – собственици на имоти, след като те вече са били уведомени в хода на предхождащи отчуждаването производства.

В искането на омбудсмана се твърди, че предвиденият начин на съобщаване нарушава чл. 6, т. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), защото Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) в две свои решения е приел, че жалбоподателят трябва да има ефективна възможност чрез лично съобщаване да обжалва административен акт, който директно се намесва в правото му на собственост.

Според чл. 150, ал. 3 от Конституцията омбудсманът е оправомощен да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. За разлика от органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които имат обща компетентност за сезиране на съда, омбудсманът е с ограничена компетентност, защото той не може да сезира Конституционния съд с искане по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията. Така според Определение № 8 на Конституционния съд от 2010 г. по к.д. № 14 за 2010 г.: „На първо място омбудсманът може да отправя до Конституционния съд само искане за установяване на противоконституционност на закон, т.е. може да сезира съда само за упражняване на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Омбудсманът не е компетентен да инициира производство за установяване на съответствие на закон с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които България е страна, каквото искане е направено в настоящето производство“.

Искането в тази част е допуснато до разглеждане, но Конституционният съд може да се произнесе по неговата допустимост във всяка фаза на конституционния процес (чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд). Ето защо смятаме, че искането на омбудсмана за обявяване на несъответствие на разпоредбите на чл. 38, ал. 1 и 2 от ЗДС и чл. 27, ал. 1 от ЗОС с чл. 6, т. 1 от КЗПЧОС следва да бъде отклонено като недопустимо и производството в тази му част – прекратено.

Освен недопустимо искането в тази част е и неоснователно.

При спор относно право на собственост ЕСПЧ прилага чл. 6, т. 1 от КЗПЧОС във връзка с чл. 1 от Допълнителния протокол към конвенцията, който съдържа три отделни правила. Първото правило, което има общ характер, провъзгласява принципа на необезпокоявано ползване на собствеността. Второто правило се отнася до лишаването от собственост и го подчинява на определени условия – в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право. Третото правило дава на държавите право да контролират ползването на собствеността в съответствие с общия интерес, като приемат такива закони, които сметат за необходими за тази цел.

В своята практика ЕСПЧ приема, че държавите имат право на суверенна преценка при приемане на вътрешното си законодателство, отнасящо се до регламентиране на условията, при които в обществен интерес може да се предвиди лишаване от собственост. Така според Решение на ЕСПЧ от 23.03.1999 г. по делото *Ceskomoravska myslivecka jednota* срещу Чехия: „По въпросите от приложното поле на чл. 1 от Протокол № 1 държавите имат известна свобода на преценка. Когато законодателната власт е упражнила правото си да приеме закон, който според нея е във всеобщ интерес, възможното съществуване на алтернативни решения не води само по себе си до неоправданост на оспорваното законодателство. Ако властите не са надхвърлили границите на своята свобода на преценка, Съдът няма право да се произнесе дали съответните законодателни разпоредби представляват най-доброто решение” В този смисъл ЕСПЧ се е произнесъл и в Решение от 19.12.1989 г. по делото *Мелакер и други* срещу Австрия; Решение от 21.02.1986 г. по делото *Джеймс и други* срещу Обединеното кралство; Решение от 30.06.2005 г. по делото *Ян и други* срещу Германия).

По всяко дело ЕСПЧ обсъжда конкретни правни и фактически доводи, за да прецени не изобщо, а дали в конкретния случай е постигнат справедлив баланс между изискванията на общия интерес и закрилата на основните индивидуални права. Провеждането на благоустройствена политика е в обществен интерес. Така в Решение от 23.09.1982 по делото *Спорунг и Льонрот* срещу Швеция ЕСПЧ изрично посочва, че „намира за естествено в такава комплексна и трудна област, каквато е благоустрояването, договарящите страни да разполагат с широка свобода на преценка, за да прилагат градоустройствената политика”.

Определянето на начина на съобщаване на актовете за отчуждаване в разпоредбите на чл. 38, ал. 1 и 2 от ЗДС и чл. 27, ал. 1 от ЗОС чрез обнародване в „Държавен вестник” е съразмерно правно средство, с което не се надхвърля допустимата от чл. 6, т. 1 от КЗПЧОС свобода на преценка на съответната държава.

2. Относно твърдението за противоконституционност на чл. 38, ал. 3 и чл. 39, ал. 1, изречение второ от ЗДС и чл. 29, ал. 3, т. 1 от ЗОС поради противоречие с чл. 5, ал. 1 и чл. 17, ал. 5 от Конституцията:

В искането на омбудсмана се твърди, че въведеното в чл. 38, ал. 3 от ЗДС изключение обжалването да не спира изпълнението, както и уредбата в чл. 39, ал. 1 от ЗДС, според която имотът се счита отчужден от датата, на която инвеститорът преведе обезщетението по сметка на областния управител, на практика допускат отнемане на правото на собственост, без да е изпълнено едно от конституционно предвидените в чл. 17, ал. 5 задължителни условия – предварителност на обезщетението. С чл. 29, ал. 3, т. 1 от ЗОС също се допуска отчуждаване преди съдебното решение относно размера на обезщетението да е влязло в сила. Според омбудсмана освен чл. 17, ал. 5 посочената уредба нарушава и принципа на върховенство на основния закон по чл. 5, ал. 1 от Конституцията, тъй като отчуждаването е изключение и разпоредбите на Конституцията не може да се прилагат разширително.

Съгласно чл. 17, ал. 5 от Конституцията принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон, при условие че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение. Уредбата в ЗДС и ЗОС не съдържа отклонения от изискванията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

В мотивите на Решение № 6 от 2006 г. по к.д. № 5 за 2006 г. Конституционният съд приема, „че смисълът на понятието „предварително парично плащане“ се изразява в плащането като предпоставка за извършване на отчуждаването, поради което и то задължително предхожда прехвърлянето на собствеността“.

Оспорената от омбудсмана уредба в ЗДС е в съответствие с изложеното разбиране на Конституционния съд, 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 е постигнато с плащането на определеното в акта обезщетение чрез внасянето му по сметка на областния управител. След определяне по съдебен ред на равностойността на обезщетението, то се превежда по сметка на правоимащите. Спорът по размера на обезщетението е спор за неговата равностойност. Конституционният законодател не изисква условията за предварителност и равностойност на обезщетението да са налице едновременно.

Такъв извод следва от мотивите на Решение № 6 на Конституционния съд от 2006 г. по к.д. № 5 за 2006 г.: „Предварителното парично плащане не влияе върху определяне размера на цената на отчуждавания имот, а поради това няма и отношение към определянето на равностойното парично обезщетение. Това е и смисълът, който законодателят е вложил в понятието. Аргумент за това е и разпоредбата на чл. 39, ал. 3 ЗДС, съгласно която, ако в 6-месечен срок от влизането в сила на заповедта за отчуждаване собственикът не бъде обезщетен, в негова полза се поражда потестативното субективно право да иска отмяна на отчуждаването по съдебен ред. Допълнителен аргумент за това, че законодателят не е имал никакви колебания относно посочения смисъл на понятието е и обстоятелството, че редицата изменения и допълнения на чл. 32 ЗДС след създаването му (ДВ, бр. 44 от 1996 г.) в никаква степен не са засегнали възпроизведеното в нормата конституционно изискване за предварителност на обезщетението.“

Допуснатото предварително изпълнение позволява да не се препятства провеждането на отчуждително производство, тъй като не се оспорва държавната нужда от изграждане на съответните обекти, както и невъзможността тя да бъде задоволена по друг начин (вече установена и евентуално оспорвана от гражданите в процеса на изработване, одобряване и влизане в сила на ПУП).

По принцип допускането на предварително изпълнение е възможност, изрично предвидена в административния процес, както за административния орган и за съда, така и на по-силно основание за законодателя в случаите, в които това се налага, за да се осигури

животът или здравето на гражданите, да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при опасност, че може да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда.

Следователно допуснатото от законодателя предварително изпълнение на акта за отчуждаване при оспорване само на размера на обезщетението и предвиденото превеждане на обезщетението, определено в отчуждителния акт, по сметка на областния управител, не нарушава конституционното изискване на чл. 17, ал. 5 за предварителност на обезщетяването. След постигането и на равностойност на обезщетението по съдебен ред, то се внася по сметка на правоимащите лица.

Изложените аргументи се отнасят и за уредбата в оспорената разпоредба на чл. 29, ал. 3, т. 1 от ЗОС, която също урежда само хипотезата на оспорване на заповедта на кмета относно размера на определеното обезщетение. Конституционсъобразна е уредбата в ЗОС, според която изискванията за предварителност и равностойност на обезщетението не са налице едновременно. Това категорично се потвърждава от неоспорената от омбудсмана разпоредба на чл. 29, ал. 6 от ЗОС, според която ако в 6-месечен срок от влизането в сила на заповедта по чл. 25, ал. 2 или на съдебното решение дължимото парично обезщетение не бъде преведено по сметка на собственика на имота, кметът на общината отменя заповедта за отчуждаването по искане на собственика.

При положение, че в ЗДС и ЗОС законодателят е спазил изискванията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията, неоснователно е и твърдението за нарушение на чл. 5, ал. 1 от Конституцията, прогласяващ принципа на върховенство на основния закон в йерархията на нормативните актове.

3. Относно твърдението за противоконституционност на раздел II от глава трета на ЗДС и чл. 30 от ЗОС поради противоречие с чл. 17, ал. 3 от Конституцията:

В искането на омбудсмана се твърди, че чрез уредбата в раздел II от глава трета на ЗДС и чл. 30 от ЗОС държавата и общината едностранно, независимо от съгласието на собственика и преди актът за отчуждаване да е влязъл в сила, дават право на трето лице – инвеститора, да ползва и владее имота срещу обезщетение. Така противоконституционно се нарушава неприкосновеността на частната собственост по чл. 17, ал. 3 от Конституцията.

При обсъждане конституционсъобразността на законови разпоредби, допускащи ограничение на основни права на гражданите, следва да се преценява дали по допустим от Конституцията начин е намерен балансът между следните основни конституционни принципи: принципа по чл. 57, ал. 1 за неотменяемост на основните конституционни права на гражданите; принципа по чл. 57, ал. 2 за недопускане злоупотреба с основните конституционни права или упражняването им по начин, който да накърнява права или законни интереси на други и общия конституционен принцип за защита на обществения интерес.

Законодателната целесъобразност е в конституционно допустими рамки тогава, когато ограничаването на правото е съразмерно, пропорционално на защитавания интерес. Съразмерност е налице, ако не се надхвърля степената на допустимо ограничение на правото с оглед значимостта на защитавания интерес, ако няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. Мотиви в този смисъл са изложени в много решения на Конституционния съд: Решение № 5 от 1992 г. по к.д. № 11 за 1992 г.; Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 за 1996 г.; Решение № 4 от 1997 г. по к.д. № 29 за 1996 г.; Решение № 20 от 1998 г. по к.д. № 16 за 1998 г.; Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5 за 2003 г.; Решение № 2 от 2011 г. по к.д. № 2 за 2011 г. и др.

Правото на собственост е уредено в глава първа от Конституцията сред основните начала на конституционния ред. То е и основно конституционно право на гражданите, което Конституцията изисква да се защитава и гарантира от закона. Безспорно Конституцията задължава законодателя да създаде правни механизми, с които да осигури възможността на всеки титуляр на правото на собственост да въздейства неограничено върху собствената си вещ, да изисква от всеки друг да се въздържа от въздействие върху нея и да иска и получава съдействие от държавата в осъществяването на своите права. Гарантираността и защитеността на правото на собственост обаче не са абсолютни. Ограничаването на правото на собственост, освен доброволно и по силата на правоприемство, може да бъде и законодателно. Законодателното ограничаване по правило е ограничаване в обществен интерес – например за създаване на реални условия за упражняване правото на собственост на другите правни субекти (ограничителните норми по ЗУТ) или отчуждаване за държавни и общински нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин (нормите по ЗДС и ЗОС).

С отчуждаването за държавна или общинска нужда се защитават значими обществени интереси като се гарантира устойчивото развитие и се осигуряват благоприятни условия за живеене, труд и отдих на населението. Уредената в раздел II от глава трета на ЗДС процедура е част от отчуждителното производство, която не ограничава по недопустим от Конституцията начин неприкосновеността на частната собственост, защото е постигнат необходимия баланс между частноправния и публичноправния интерес.

Раздел II от глава трета от ЗДС предвижда въвод във владение на инвеститора само при наличие на изрично посочените в чл. 41а, ал. 1 от ЗДС условия: влязъл в сила ПУП, който предвижда изграждане на национален обект; издадено разрешение за строеж; изплатено определеното в акта за отчуждаване обезщетение. Решението на МС за отчуждаване не е влязло в сила единствено защото собственикът на отчуждения имот е оспорил по съдебен ред размера на обезщетението.

Следва да се отбележи изрично, че уредбата в оспорения раздел II се отнася само при отчуждаване за изграждане на национални обекти. Наличието на държавна нужда от изграждане на такива обекти, както и невъзможността тя да бъде задоволена по друг начин,

вече е установена с влезлия в сила ПУП. Собствениците, чиито имоти се отчуждават, са имали възможност да оспорят държавната нужда и невъзможността за задоволяването ѝ по друг начин, в процедурата по изготвянето и одобряването на ПУП. Влезлият в сила ПУП определя върху кои имоти ще се реализира националният обект. Дори да се допусне, че актът за отчуждаване е бил оспорен на друго основание за законосъобразност (а не само относно размера на обезщетението), евентуалната му отмяна няма да доведе до промяна на имотите, върху които ще се реализира националният обект. В тази връзка няма пречки актът за отчуждаване да бъде издаден повторно, т. е. няма възможност актът да има такъв порок, че да не е възможно повторното му издаване. Издаденото разрешение за строеж на националния обект също сочи за необратимостта на отчуждителната процедура. Следователно отчуждителният ефект на невлязлото в сила решение на МС само формално е отложен във времето. В обществен интерес е обаче строителството на такива важни национални обекти да не се забавя (в повечето случаи изграждането им финансово се осигурява от фондовете на Европейския съюз при условие за своевременно усвояване на средствата). Ето защо за времето на ползване на имота до влизане в сила на решението за отчуждаване се предвижда собственикът на отчуждения имот да получи съответно обезщетение за ползване на имота. За определяне на това обезщетение са създадени правила, гарантиращи справедливия му размер. Размерът на обезщетението подлежи и на съдебен контрол.

Въпросът, на който следва да се отговори е дали в оспорената от омбудсмана уредба е постигната съразмерност между защитаваната цел и прилаганото средство. Защитаваната цел е общественият интерес от изграждане на национални обекти, прилаганото средство е ползване срещу обезщетение на имот, чието отчуждаване не е влязло в сила. Степента на допустимото от Конституцията ограничение не се надхвърля, защото конституционното задължение на законодателя да защитава неприкосновеността на частната собственост означава да се създаде такава регламентация, която е не само в частен, но и в обществен интерес, особено в областта на благоустройството на територията.

Изводи в тази посока могат да се изведат и от мотивите на Решение № 5 на Конституционния съд от 2006 г. по к.д. № 1 за 2006 г., в които се приема за конституционносъобразна уредба, изключваща съдебния контрол на заповедта на министъра на регионалното развитие и благоустройството за одобряване на общ устройствен план: „Трябва да се отбележи, че необжалваемостта на заповедта по чл. 127, ал. 9 ЗУТ не накърнява защитата на правото на собственост и неприкосновеността на частната собственост. Действително от чл. 17, ал. 1 от Конституцията произтича задължение за създаване от държавата на правни механизми, които осигуряват закрилата на собствеността. Но за случаите, в които засягането на правото на собственост е свързано с актове по устройственото планиране на територията, такива механизми има. Изводът следва от законовата уредба на реда за създаване на тези актове и контрола спрямо тях.“

И по-нататък в същото решение се казва: „Изтъкнатите възможности за участие в задължително провеждащото се обществено обсъждане на общия устройствен план, за съдебен контрол на акта за одобряване на подробния устройствен план и за инициране на изменения на влязъл в сила подробен устройствен план, които могат да наложат изменяване и на съответния общ устройствен план, са проявни форми на правото на защита. Те, както изискват ал. 1 и 3 на чл. 17 от основния закон, осигуряват защитата на правото на собственост и закрилят неприкосновеността на частната собственост.”

Изложените доводи за съответствието на раздел II от глава трета на ЗДС с конституционното изискване по чл. 17, ал. 3 за неприкосновеност на частната собственост се отнасят и за уредбата в чл. 30 от ЗОС, според която общината може да влезе във владение на частни имоти преди влизането в сила на заповедта за отчуждаването им, само когато: имотите са незастроени земеделски гори или горски територии; издадено е разрешение за строеж за изграждане на обект от първостепенно значение – публична общинска собственост; определеното в заповедта на кмета обезщетение е преведено по сметка на собствениците.

Според § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗОС обекти от първостепенно значение са общински пътища, метрополитени, трамвайни трасета, улици от първостепенната улична мрежа, депа или други съоръжения за третиране на отпадъци, гробищни паркове, както и други обекти - публична общинска собственост, определени в програмата по чл. 8, ал. 9 за обекти от първостепенно значение. Изграждането на тези обекти безусловно е в обществен интерес на населението от съответната община, а засегнатите собственици са имали възможност активно да участват в процедурата по изготвяне и одобряване на ПУП, включително и право на съдебно обжалване. По този начин законодателят е намерил необходимия баланс между защитата на правото на частна собственост и обществения интерес.

Предвид гореизложените съображения считаме, че искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 38, ал. 1, 2 и 3, чл. 39, ал. 1, изречение второ и раздел II от глава трета на Закона за държавната собственост; чл. 27, ал. 1, чл. 29, ал. 3, т. 1 и чл. 30 от Закона за общинската собственост, както и за несъответствието им с международни договори, по които Република България е страна, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И
МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ:**

(Марин Райков)