



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И
МИНИСТЪР НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И
БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

Изх. № 11-00-46/22.04.2013г.

КОНОСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бл. № 2/V.п. 5/2013

Дата 22.04.2013

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Конституционно дело № 5/2013 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 28 март 2013 г., министърът на регионалното развитие и благоустройството е конституиран като заинтересована страна по дело № 5/2013 г., образувано 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 (ЗДС) и чл. 27, ал. 1, чл. 29, ал. 3, т. 1 и чл. 30 от Закона за общинската собственост (ЗОС), както и несъответствието им с международните договори, по които България е страна.

1. Относно твърдението за противоречие на чл. 38, ал.1 и 2 от ЗДС и чл. 27, ал. 1 от ЗОС на чл.4, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията на Република България и на чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

В искането се твърди, че предвиденият ред за обжалване на акта, с който се извършва отчуждаването по реда на чл. 38, ал. 1 от ЗДС (в 14-дневен срок от обнародването му в „Държавен вестник“) и аналогично в чл. 27, ал. 1 от ЗОС накърнява

ограничения на правата трябва да могат да бъдат основани и изведени от нея. Едновременно с това обаче Конституционният съд отчита, че самата Конституция възлага на законодателя да определя способите за балансиране на обществения и частноправния интерес. Пределите на допустимото от Конституцията балансиране на частноправния и публичноправния интерес се извеждат от действащи конституционни конструкции и правила - например държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на обществото и гражданите (чл. 18, ал. 6), принципа за социалната държава (Преамбюла), задължението на държавата да създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната и да подпомага териториалните органи и дейности чрез финансовата, кредитната и инвестиционната политика (чл. 20).

Осигуряването на приоритетно и своевременно изграждане на обекти с национално значение е функция и задължение на държавата към нейните граждани. В свое Тълкувателно решение № 11/1997 г. по к.д. № 4/1997 г., Конституционният съд е отбелязал, че изразът „национално значение“ следва да бъде разбран в смисъл на национална публичноправна значимост и всеобща полезност.

В тази връзка, считаме, че атакуваните разпоредби от ЗДС и ЗОС съдържат реална, предвидима и сигурна възможност за защита от неблагоприятните последици на обжалвания акт. Неоснователно е твърдението за липса на уведомяване на гражданите за намерението на държавата, съответно общината за извършване на отчуждаване. В началния етап на процедурата, разпоредбата на чл. 34а, ал. 3 от ЗДС предвижда едновременно с подаване на предложението за отчуждаване по ал. 1 или ал. 2 министърът на регионалното развитие и благоустройството или областният управител да изпраща копие от него до всички общини, на чиято територия се намират имоти или части от имоти - частна собственост, предмет на отчуждаване, а кметът на съответната община е длъжен незабавно да постави обявление за започналата процедура по отчуждаване на видно място в сградата на общината. Последното се предхожда и от правните и фактически действия по изработването и одобряването на подробен устройствен план /ПУП/ за изграждане на обекти за задоволяване на държавни нужди, които действия също информират за намерението на държавата за извършване на отчуждаването.

ПУП установява наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин. В него се определя конкретното предназначение и начин на устройство на отделните поземлени имоти (чл. 103, ал. 3 от Закона за устройство на територията (ЗУТ), въз основа на което може да се извърши отчуждаване (чл. 205, от ЗУТ). Собствениците на имоти, за които се предвижда отчуждаване се уведомяват за изработения проект на ПУП с обявление, обнародвано в „Държавен вестник“, което се разгласява и чрез поставяне 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 и на интернет страницата на съответната община (чл. 128, ал. 1 и 2 от ЗУТ). Заинтересованите лица могат да направят писмени възражения, предложения и искания по проекта на ПУП (чл. 128, ал. 5 от ЗУТ). Общинската администрация е длъжна да даде информация за неприетите от съответните експертни съвети възражения, предложения и искания (чл. 128, ал. 11 от ЗУТ). Актовете за одобряване на ПУП подлежат на съдебно обжалване (чл. 213- 214 от ЗУТ). Влезият в сила ПУП може да бъде изменян по инициатива на заинтересованите лица при условията и по реда на чл. 143 от ЗУТ.

Предвид изложените аргументи, считаме, че осъществяването на конституционното право на защита, прокламирано в чл. 56 от Конституцията, е гарантирано, тъй като преди началото на отчуждителната процедура, собствениците на имоти са информирани за предстоящите отчуждителни действия на държавата и общината и могат да участват в процеса по изготвяне и одобряване на ПУП чрез правната възможност за оспорване по административен и съдебен ред.

Следователно способът за съобщаване на акта за отчуждаване чрез обнародването му в „Държавен вестник“ представлява част от последователните действия на държавата или общината при установяване и удовлетворяване на държавната/общинската нужда, съобщаването на които дава достатъчно гаранции за правото на защита на засегнатите собственици по чл. 56 от Конституцията.

Съгласно чл. 34б, ал.2 от ЗДС съобщаването на акта за извършване на отчуждаването се извършва чрез обнародване в „Държавен вестник“. Обнародването в „Държавен вестник“ е установен в правната ни система способ, чрез който се дава възможност на всеки заинтересуван правен субект да се запознае с акта. Законодателят е предвидил съобщаване на административния акт на всички заинтересовани лица, включително и на тези, които не са участвали в административното производство. В Тълкувателно решение № 5/2.07.2010 г. по тълк. д. № 2/2010 г. на ОСК на ВАС (ТР № 5/2010 г. на ОСК на ВАС) е прието, че с придаване по този начин на публичност на взетото решение, включително и чрез разгласяване на започналата процедура по реда на чл. 34, ал. 3 от ЗДС, законодателят е гарантирал правата на субектите на административното правоотношение, давайки им възможност да оспорят акта по реда на чл. 38, ал. 1 от ЗДС и да защитят своите права и законни интереси. Съгласно чл. 38 от ЗДС решението на Министерския съвет за извършено отчуждаване, съответно заповедта на областния управител подлежат на обжалване в 14 - дневен срок от обнародването им в „Държавен вестник“.

Считаме, че посочените разпоредби създават ясна, предвидима и практическа възможност за защита на гражданите от неблагоприятните последици от административния акт. Нещо повече, посоченият ред гарантира в по – голяма степен правото на защита на действителните собственици на имоти, тъй като предвижда възможност за обжалване на отчуждителния акт и от лица, които не са участвали в административното производство. Това е хипотезата, в която в решението на Министерският съвет по чл. 34а, ал. 1 от ЗДС е посочен собственик, който не е действителният собственик на отчуждавания имот. В тези случаи действителният собственик на отчуждавания имот, който не е посочен в решението на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 от ЗДС е активно легитимиран да обжалва решението, защото обжалването е насочено към премахване на неблагоприятни правни последици при наличие на пряк и личен интерес за тези жалбоподатели. Когато действителният собственик на имота не е адресат на акта на Министерския съвет поради незаконносъобразно протичане на административното производство, то процесуална предпоставка за придобиване на качеството „страна” или „заинтересована страна” е наличието на обективен и законен интерес (ТР № 5/2010 г. на ОСК на ВАС). Именно съобщаването на административния акт чрез обнародване в „Държавен вестник“ гарантира правото на защита на собственици, които не са участвали в административното производство и не фигурират в акта за отчуждаване. Последното се отнася и за случаите, в които собственикът е неизвестен, адресът му е неизвестен и др.

Освен изложеното, аргументите за противоконституционност касаят начина на съобщаване на отчуждителните актове чрез обнародването им в „Държавен вестник“, а разпоредбите, в които е уреден начинът на тяхното съобщаване (чл. 34б, ал. 2, чл. 34в, ал. 2 от ЗДС и чл. 25, ал. 3 от ЗОС) не са оспорени от омбудсмана като противоконституционни. В тази връзка следва да бъде отбелязано, че Конституционният съд не може да се произнася служебно по невключени в искането разпоредби.

Относно твърдението на омбудсмана за нарушаване на чл. 6, т. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, следва да бъде отбелязано, че с атакуваните разпоредби от ЗДС и ЗОС не се надхвърля допустимото право и свобода на суверенна преценка на съответната държава при приемане на вътрешното ѝ законодателство, отнасящо се до регламентиране на начина на съобщаване на актовете за отчуждаване.

2. Относно твърдяно противоречие на чл. 38, ал. 3 и чл. 39, ал. 1, изречение второ от ЗДС и чл. 29, ал. 3, т. 1 от ЗОС с чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията на Република България.

Считаме, че подобно противоречие не е налице, поради следните съображения: Конституционният принцип на неприкосновеност на частната собственост и извършване на принудително отчуждаване след предварително и равностойно обезщетяване са последователно прокарани чрез разпоредбите на чл. 32, ал. 1, чл. 39, ал. 1 от ЗДС и др. Съгласно чл. 39, ал. 1 от ЗДС, имотът се смята за отчужден от датата, на която паричното обезщетение, определено в решението на Министерския съвет по чл. 34а, ал. 1 или в заповедта на областния управител по чл. 34а, ал. 2, бъде преведено по сметка на правоимащите. В атакуваната разпоредба на чл. 39, ал. 1, изр. 2 е предвидено, че когато решението на Министерския съвет или заповедта на областния управител са обжалвани само по отношение на размера на обезщетението или е допуснато предварителното им изпълнение и то не е отменено от съда, имотът да се смята за отчужден от датата, на която инвеститорът преведе по сметка на областния управител обезщетението, определено в решението на Министерския съвет или в заповедта на областния управител. С посочената разпоредба е предвидено предварителното плащане на определеното в административния акт обезщетение да бъде преведено по сметка на областния управител до произнасяне на съда по размера му или по законосъобразността на обжалвания акт с оглед превеждането му на отчуждените собственици. В този случай превеждането на предвиденото в административния акт обезщетение е възпрепятствано от факта, че актът не е влязъл в сила изцяло или частично (по отношение размера на обезщетението). Въпреки това, законодателят е предвидил начин за извършване на предварителното плащане, макар и по сметка на областния управител, с оглед последващото му изплащане на собствениците. В случая дори е налице предварително плащане по един невлязъл в сила административен акт. При постановяване от съда на по – висок размер на обезщетението, инвеститорът изплаща на правоимащия разликата заедно със законните лихви върху нея в едномесечен срок от влизане в сила на съдебното решение.

В решение № 6/2006 г. по к. д. № 5 от 2006 г., Конституционният съд е приел, че предварителното парично плащане не влияе върху определяне размера на цената на отчуждавания имот, а поради това няма и отношение към равностойното парично обезщетение. Това е и смисълът, който законодателят е вложил в понятието. Аргумент за това е и разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от ЗДС, съгласно която, ако в 6-месечен срок от влизане в сила на заповедта съответно на решението на Министерския съвет за отчуждаване, или на съдебното решение собственикът не бъде обезщетен, в негова полза се поражда потестативното субективно право да иска отмяна на отчуждаването по съдебен ред. Посочената разпоредба е предвидена в защита на собствениците на отчуждени имоти и цели при неспазване на конституционния принцип за

предварително обезщетяване, да обезпечи възможността за връщане на отчуждения имот в патримониума на бившия му собственик.

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. 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.

3. Относно Раздел II „Обезщетение за ползване на имот – частна собственост” в Глава трета „Принудително отчуждаване на имоти – частна собственост, за държавни нужди” от ЗДС и чл. 30 от ЗОС.

С атакуваните разпоредби се създава правната възможност инвеститорът на национален обект да влезе във владение и да строи в чужд имот срещу задължението за заплащане на обезщетение за времето от въвода в имота до влизане в сила на акта за отчуждаване. Това е възможно само след влизане в сила на подробния устройствен план (ПУП), предвиждащ изграждане на национални обекти. Собствениците на имотите, които са предмет на плана, могат да правят писмени възражения, предложения и искания по проекта на ПУП, включително да възразят и срещу наличието на държавна нужда и невъзможността тя да бъде задоволена по друг начин. Те могат да оспорят липсата на тези предпоставки и пред съда в съответствие с чл. 120 от Конституцията чрез обжалване на акта за одобряване на ПУП.

С влизането в сила на ПУП, който предвижда изграждане на национални обекти, се създава стабилитет относно наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, която пък е обективна предпоставка относно възможността за извършване на отчуждаването. Актът за отчуждаване може да бъде оспорен от собствениците на отчуждените имоти по отношение размера на обезщетението или поради друга незаконосъобразност на акта, извън наличието на държавна нужда и невъзможността тя да бъде задоволена по друг начин. Влезият в сила ПУП обаче определя върху кои имоти ще се реализира обектът, необходим за задоволяване на държавни нужди. Евентуалната отмяна на акта за отчуждаване не води до промяна на имотите, върху които ще се реализира обектът. Чрез въвода във владение собственикът на имота се лишава от правото да го ползва. За това, че ще бъде лишен от ползването на

правото на защита на гражданите, а предвидената възможност за обжалване е формална и непропорционална, предвид степента на намеса на държавата и общината в правната сфера на лицето с оглед липсата на уведомяване на собствениците от административния орган, както относно намерението за отчуждаване на имота, така и за акта на отчуждаване.

Атакуваните разпоредби са в съответствие с принципа на правовата държава и не накърняват правата на гражданите, включително правото им на защита срещу отчуждителния акт. В съответствие с практиката на Конституционния съд, принципът за правовата държава като водещо начало в съвременната конституционна държава, има исторически оформило се съдържание и динамичен, стойностно обвързан и многоаспектен характер. В мотивите на Решение № 1/2005 г. по к.д. № 8/2004 г., Конституционният съд е приел, че не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук – ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени.

„Правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основа на Конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Конституцията и които са създадени за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. Съобщаването на административния акт не представлява гарантирано от Конституцията право на гражданите, а е способ за провеждане на определено административнопроцесуално действие.

Чрез законодателното решение, предвидено в ЗДС и ЗОС за съобщаване на акта за отчуждаване не се отнемат придобити права, както се твърди в искането. Напротив, в ЗДС и ЗОС са предвидени ясни, последователни и непротиворечиви правила за съвременно уведомяване на собствениците, като по този начин законодателят е намерил необходимия баланс между правата на собствениците и обществения интерес.

Отчуждаването за големи национални инфраструктурни проекти засяга голям брой имоти и техните 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“.

В мотивите на Решение № 15/2010 г. по к.д. № 9/2010 г., Конституционният съд е отбелязал, че правото на собственост не е сред основните права по чл. 57, ал. 3, при които Конституцията не допуска при никакви условия ограничаване. Показателна за това е уредбата, съдържаща се например в чл. 17, ал. 5 от Конституцията и предвиждаща възможно ограничаване на правото на собственост, стигащо до принудително отчуждаване за държавни и обществени нужди при определени условия. Тъй като основните права са установени в Конституцията, правило е, че всички

имота, докато той още е негов собственик, поради невлязъл в сила акт за принудително отчуждаване, ще му се заплаща предварително и равностойно обезщетение. За определяне на това обезщетение са създадени правила, гарантиращи справедливия му размер. Размерът на обезщетението подлежи и на съдебен контрол.

С оглед изложените съображения, атакуваните разпоредби от Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост не противоречат на Конституцията на Република България и на международните договори, по които Република България е страна. Те са част от средствата за осигуряване приоритетното и едновременно изграждане на национални обекти при справедлив баланс между защита на частната собственост и националния интерес.

Предвид изложеното считам, че искането на омбудсмана на Република България следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

27
0

**ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ
И МИНИСТЪР НА РЕГИОНАЛНОТО
РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО:**

Зам. - министър

Ангел Белев

Заповед за заместване

№ *РД-02-М-389/19.04.2013г.*

От *22.04.2013г.* до *24.04.2013г.*



ЕКАТЕРИНА ЗАХАРИЕВА