



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 2

София, 9 май 2006 г.

(Обн. ДВ, бр. 40 от 16 май 2006 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Неделчо Беров

Членове: Стефанка Стоянова
Маргарита Златарева
Васил Гоцев
Людмил Нейков
Румен Янков
Живан Белчев

Лазар Груев
Мария Павлова
Емилия Друмева
Владислав Славов
Евгени Танчев

Делото е образувано на 30 януари 2006 г. по искане на състав на Върховния административен съд, второ отделение. Тогава по искане на същия състав е образувано и к.д. № 2/2006 г., което е присъединено за съвместно разглеждане и решаване към настоящото дело предвид еднакия им предмет.

С искането е оспорена конституционността на чл. 127, ал. 9, изр.2 от Закона за устройство на територията (ЗУТ). Съдебният състав е стигнал до извод за неконституционност на разпоредбата при разглеждането на адм. дела № 9744/2005 г. и № 9745/2005 г. В подкрепа на извода си е изтъкнал, че „липсва легитимен интерес”, обосноваващ изключването на съдебния контрол по отношение на актовете за одобряване на общите устройствени

планове по чл.127, ал. 9 ЗУТ, както и че изключването на такъв контрол противоречи на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, защото „пряко ограничава конституционно установеното право на защита на собствеността” и „засяга и неприкосновеността на частната собственост”. Затова съгласно чл. 150, ал. 2 от Конституцията е спрял производството по делата и е внесъл в Конституционния съд въпроса за несъответствието на посочената разпоредба с основния закон.

Конституционният съд с определение от 16 февруари 2006 г. е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на правосъдието, Върховния административен съд, главния прокурор, Националното сдружение на общините в България, Висшия адвокатски съвет и Съюза на архитектите в България.

В дадения им от съда срок писмени становища са представили Министерският съвет, министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът на правосъдието, Националното сдружение на общините в България и Висшият адвокатски съвет. От останалите заинтересувани страни - Народното събрание, главния прокурор, Върховния административен съд и Съюза на архитектите в България, не са постъпили писмени становища.

Според писмените становища, с изключение на представеното от Висшия адвокатски съвет, искането е неоснователно. В тези становища е изтъкнато, че общите устройствени планове и заповедите за одобряването им по чл.127, ал. 9 ЗУТ са общи административни актове, които не засягат пряко правата на собствениците на поземлени имоти. Затова тяхното изключване от съдебен контрол не противоречи на чл.17, ал. 1 и 3 от основния закон. Изтъкнато е също, че с оглед на изискванията, произтичащи от посочената конституционна разпоредба, защитата на

правото на собственост и на неприкосновеността на частната собственост са гарантирани от уредбата в чл. 213 - 219 ЗУТ за съдебен контрол на административните актове по устройство на територията.

Според становището на Висшия адвокатски съвет искането е основателно. В него са изложени съображения, че актът по чл. 127, ал. 9 ЗУТ има „преки правни последици върху правата на значителен брой субекти”, а предвиденият ред за неговото одобряване не гарантира участието на населението в обсъждането му. Ето защо единствената възможност за защита на засегнатите е съдебният контрол и изключването му противоречи не само на посочените в искането конституционни разпоредби, но и на чл. 15 и чл. 136, ал. 1 от основния закон.

Конституционният съд обсъди искането, прецени съображенията, съдържащи се в него и в становищата на заинтересуваните страни, и за да се произнесе, взе предвид следното:

Съгласно чл. 127, ал. 9 ЗУТ общ устройствен план за селищни образувания с национално значение се одобрява със заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройството след съгласуване с общинския съвет. Разпоредбата е създадена със Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията (ДВ, бр. 65/2003 г.). При последващо изменение на закона (ДВ, бр. 103/2005 г.) тя е допълнена с изр. 2, което гласи, че посочената заповед е окончателна и не подлежи на обжалване. Искането се отнася именно до това допълнение, като се оспорва, както се отбеляза, конституционосъобразността на изключването на съдебния контрол по отношение на заповедта.

Конституционната уредба на възможността за съдебно обжалване на административните актове се съдържа в ал. 2 на чл. 120. С нея е възприет принципът за обжалваемост на всички административни актове, които засягат гражданите и юридическите лица. Същевременно обаче тя допуска

изключение от този принцип при условие, че необжалваемостта е изрично посочена със закон.

С Конституцията не са установени критерии, обуславящи изключването на административните актове от кръга на съдебно обжалваемите. Това несъмнено не позволява произволно определяне на неподлежащите на съдебно обжалване актове. Тяхното изключване от съдебен контрол може и следва да се извършва при спазване на общите конституционни принципи. Изложеното съдът е застъпвал последователно в практиката си – Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к.д. № 18/1995 г., Решение № 4 от 1 април 1999 г. по к.д. № 31/1998 г., Решение № 2 от 30 март 2000 г. по к. д. № 2/2000 г. Като не се отклонява от това свое разбиране, приема, че към конституционно допустимото ограничение за обжалване на определени административни актове може да се пристъпи с оглед защитата на особено важни интереси на гражданите и обществото, но без да се накърняват основните права на личността и принципите на правовата държава.

Същността на административните актове е от значение за решаване на въпроса, дали с изключването им от съдебен контрол се постига защитата на интересите на гражданите и обществото, без да се нарушават посочените права и принципи. Ето защо в случая е необходимо да се съобразят разпоредбите от Закона за устройство на територията, които се отнасят до общия устройствен план и заповедта за одобряването му по чл.127, ал. 9. Според тези разпоредби (чл. 103, ал. 2) с общите устройствени планове се определят преобладаващото предназначение и начин на устройство на отделните структурни части на териториите, обхванати от плана. Те задължително се съобразяват с предвижданията на устройствените схеми – национални и районни (чл. 102, ал. 2 и чл. 103, ал. 4) и са основа на цялостното устройство на териториите на общините, на части от тях или на отделни населени места, което устройство има за

задача (чл. 1) да гарантира устойчиво развитие и благоприятни условия за живеене, труд и отдих на населението. Тяхното изменение е възможно при определени предпоставки, една от които е (чл. 134, ал. 1, т. 1) настъпването на съществени промени в общественно-икономическите и устройствените условия, при които е бил съставен планът.

От посочената законова уредба следва, че с общия устройствен план се дават само общите рамки и насоки за изграждане и развитие на съответните територии, при което планирането е с дългосрочен характер, но няма пряко приложение за отделните поземлени имоти и за разрешаване на строителство в тях. Като акт за управление на територията, той защитава интересите на обществото и с него се гарантират ценности, които са конституционно защитени – опазването и възпроизводството на околната среда (чл. 15), развитието на отделните райони (чл. 20), правото на благоприятна околна среда (чл. 55). Законодателят е изключил съдебния контрол по отношение на заповедта по чл. 127, ал. 9 ЗУТ именно с оглед защитата на обществения интерес и приоритетната закрила на тези конституционни ценности. При това последователно е провел принципа за необжалваемост на общите устройствени планове (чл. 127, ал. 6), който е в съответствие със застъпената в закона необжалваемост и на устройствените схеми (чл. 122, ал. 4 ЗУТ). Поради това оспорената разпоредба не противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

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.

Заповедта по чл. 127, ал. 9 ЗУТ, както вече се посочи, е за одобряване на общ устройствен план на селищно образувание с национално значение. Редът за създаване на плана изисква подлагането му на обществено обсъждане, чието провеждане се оповестява предварително, като в хода на неговото осъществяване могат да бъдат направени искания, бележки, възражения, а воденият на обсъждането писмен протокол се прилага към документацията за експертния съвет (чл. 127, ал. 1 във връзка с чл. 121, ал. 1 ЗУТ). На второ място, изработеният при спазването на този ред общ устройствен план действително съдържа предвиждания, които са задължителни за подробния устройствен план досежно преобладаващото предназначение на териториите, вида и предназначението на техническата инфраструктура и опазването на околната среда и културно-историческото наследство (чл. 104, ал. 1 ЗУТ). Подробните устройствени планове съблюдават предвижданията в указаните насоки, като определят конкретното предназначение и начин на устройство на отделните поземлени имоти (чл. 103, ал. 3 ЗУТ). Решенията и заповедите обаче, с които те се одобряват, подлежат на съдебен контрол (чл. 213 - 215 ЗУТ). И на трето място, влезлите в сила подробни устройствени планове могат да бъдат изменяни по инициатива на заинтересуваните лица при условията и реда, съдържащи се в чл. 134 ЗУТ, и когато това налага промени в действащи общи устройствени планове, изменят се и те.

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 изменение и на съответния общ устройствен план, са прояви 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.

По тези съображения Конституционният съд приема, че чл. 127, ал. 9, изр. 2 ЗУТ не противоречи на основния закон и следва да се отхвърли искането, с което е оспорена конституционността на тази разпоредба. Затова и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на състав на Върховния административен съд, второ отделение, за установяване на противоконституционност на чл. 127, ал. 9, изр. 2 от Закона за устройство на територията.

Председател: Неделчо Беров