

РЕШЕНИЕ № 6
София, 4 юли 2006 г.
конституционно дело № 5/2006 г.
съдия-докладчик Людмил Нейков
(Обн., ДВ, бр. 57 от 14 юли 2006 г.)

С ъ с т а в: Неделчо Беров - председател, Стефанка Стоянова, Маргарита Златарева, Васил Гоцев, Людмил Нейков - докладчик, Румен Янков, Лазар Груев, Мария Павлова, Емилия Друмева, Владислав Славов, Евгени Танчев

I. Конституционният съд е сезиран от група народни представители от XL народно събрание с искане за установяване противоконституционност на § 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (ЗИДЗДС), обн., ДВ, бр. 17/2006г.

Подателите на искането поддържат, че тази норма, с която в чл. 32 от Закона за държавната собственост (ЗДС) се създават ал. 2 и 3, противоречи на чл. 17, ал. 1, 3 и 5, чл. 4 и чл. 57, ал. 2 от Конституцията на Република България. Счита се, че с новосъздадените разпоредби за база на обезщетението за принудително отчуждените имоти се определя очевидно неравностойна величина – цени, посочени в практиката за целите на данъчно облагане на имоти. Изтъква се още, че поради тенденциозно и погрешно тълкуване на думата „предварително“ от чл. 17, ал. 5 от Конституцията, за меродавна се определя оценката на имота преди извършването на предстоящите мероприятия, които неизменно покачват цената на всички имоти в околността. Твърди се, че по този начин грубо се погизва конституционното изискване за равностойност на обезщетението.

С определение от 18 април 2006 г. Конституционният съд допусна искането за разглеждане по същество и конституира като заинтересувани страни по делото Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор на Република България, Висшия адвокатски съвет и Националното сдружение на общините.

В изпълнение на предоставената им от Конституционния съд възможност становища са взели само Министерският съвет, министърът на регионалното развитие и благоустройството и Висшият адвокатски съвет.

В писмените изложения на Министерския съвет и министъра на регионалното развитие и благоустройството се поддържа, че искането е неоснователно и не следва да се уважава. Изтъква се, че атакуваните разпоредби са конституционосъобразни, тъй като с тях се създават еднакви критерии за определяне на равностойно парично обезщетение за отчуждените имоти поначало въз основа на пазарни цени на имоти с подобни характеристики. Доколкото това не може да стане поради липса на пазар на такива имоти, то единствено конституционосъобразното решение е определянето на равностойното парично обезщетение да става на база определени по административен ред цени в отделните наредби, посочени в закона.

Висшият адвокатски съвет е изразил становище в подкрепа на искането, като счита, че при определянето на равностойното парично обезщетение следва да се отчита отражението, което дава върху цените търсенето и предлагането на имотите след осъществяването на мероприятиято, за което е извършено отчуждаването.

На 3 юли 2006 г. – ден преди разглеждане на делото по същество от съда, е постъпило писмено пояснение към първоначалното искане, по повод на което е образувано конституционното дело. Посочено е, че се дава от групата народни представители, внесли искането, по което е образувано настоящото дело, и е подписано от първия по списъка на искателите народен представител. Това писмено пояснение, което няма характера на допълнително искане по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, бе съобразено от съда.

Конституционният съд, като обсъди изложените съображения в искането и постъпилите писмени становища, приема следното:

II. По искането за установяване противоконституционност на § 2, т. 2 ЗИДЗДС относно новосъздадената с нея ал. 2 на чл. 32 ЗДС

Съгласно чл. 17, ал. 5 от Конституцията принудителното отчуждаване на собственост за държавни 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.

Това основно начало е възпроизведено и в чл. 32 ЗДС (обн., ДВ, бр. 44/1996 г.). Първоначалната редакция е претърпяла през годините няколко изменения. Те се обясняват с търсенето от законодателя на най-рационалното решение на въпроса за вида на обезщетението при принудителното отчуждаване на собственост за държавни нужди, за да отговори на конституционната повеля за неговата равностойност на отчуждената собственост. Така с изменението от 1998 г. (ДВ, бр. 124/1998 г.) обезщетението се конкретизира като “равностойно парично обезщетение или друг равностоеен имот”. С изменението на ЗДС от 2003 г. (ДВ, бр. 63/2003г.) видът на обезщетението е ограничен само до “равностойно парично обезщетение”. Новосъздадените и предмет на разглеждане по настоящото дело поради атакуването им за противоконституционност ал. 2 и 3 на чл. 32 ЗДС също така имат за цел да обезпечат спазването на конституционното изискване за равностойност на обезщетението.

Както изрично е подчертано в мотивите към проекта на ЗИДЗДС, включващ атакуваните разпоредби, основната причина за създаването им е липсата на законова дефиниция за понятието „равностойно парично обезщетение“, а отгук и липсата на еднакви критерии, които да се прилагат при определянето на обезщетението на засегнатите от принудителното отчуждаване собственици. Посочено е, че тази законодателна празнота има за последица, при обжалване пред съда на определеното по реда на чл. 34а, ал. 1 и 2 ЗДС обезщетение, назначените експерти да оценяват отчуждените имоти по различни критерии за понятието равностойно парично обезщетение. В резултат на това се получават значително различаващи се крайни оценки – в някои случаи в пъти по високи от действителните пазарни цени на отчуждаваните имоти.

В тази връзка безспорно е, че запълването на съществуващата законова празнота чрез създаването на съответната уредба с чл. 32, ал. 2 и 3 ЗДС е обществено необходимо, за да се гарантира на физическите и юридическите лица равенството пред закона.

Според новосъздадената ал. 2 на чл. 32 ЗДС равностойното парично обезщетение по ал. 1 се определя в съответствие с предназначението на имотите

преди влизането в сила на подробния устройствен план въз основа на пазарните цени на имоти с подобни характеристики, намиращи се в близост до отчуждавания.

За да може да се прецени дали тази разпоредба е в съответствие с Конституцията – не ѝ противоречи, трябва преди всичко да се разкрие смисълът на понятието „равностойно парично обезщетение“. Легално определение на това понятие до приемането на атакувания ЗИДЗДС няма формулирано. Изясняване смисъла на понятието законодателят за пръв път прави, ръководен от посочените по-горе съображения в мотивите към законопроекта, с § 16 ЗИДЗДС (обн., ДВ, бр. 17/2006 г.). С него се създава § 1а към допълнителните разпоредби на ЗДС. В т.1 от тази разпоредба, с фактическо препращане към чл. 32, ал. 2 и 3 от същия закон, се дава законова дефиниция на понятието „равностойно парично обезщетение“. Посочено е, че „равностойно парично обезщетение“ е цената на отчуждаваните имоти или на части от имоти, определена по реда на този закон. Това е именно редът, определен от чл. 32, ал. 2 и 3 ЗДС. При преценката за конституционност следва да се има предвид, че нормата преди всичко трябва да съответства на целта на Конституцията. Частната собственост е гаранция и материална основа на правата на личността, на нейното достойнство и сигурност, поради което държавата я гарантира. Като се има предвид това, се налага изводът, че според Конституцията равностойно парично обезщетение ще е това, което позволява на засегнатия от отчуждаването собственик да получи адекватна обезщета. Основният смисъл се състои в това, по какъв начин и към кой момент да се определи размерът на обезщетението така, че то да съответства на стойността на отчуждения имот.

Чисто пазарният принцип за установяване равностойността на един имот би могло да бъде постигнат само ако този имот бъде предложен за продажба на свободния пазар. В случаите на принудително отчуждаване на частни имоти за държавни и общински нужди, т.е. на отнемане на частна собственост от държавата на съответно конкретно посочени законови основания, предлагането на пазара по понятни причини не може да бъде осъществено. Това налага адекватната обезщета (равностойното парично обезщетение) да се определя по законов ред. Тази уредба несъмнено, както впрочем е и направено с атакуваните разпоредби, трябва да има предвид пазарната цена, която собственикът би получил от продажбата на имота на свободния пазар.

В общи линии съществуващата законова празнота, която е целено да се запълни с атакуваните разпоредби, се свежда и до неяснотата, как следва да се оценява имотът, който се отчуждава – дали като имот с променено предназначение с оглед обекта, който подлежи да бъде изграден, или като имот с предназначението, което е имал преди влизане в сила на подробния устройствен план.

Предписаното от атакуваната разпоредба ползване на сравнителния метод при определянето на равностойното парично обезщетение въз основа на пазарните цени на имоти не накрънява, а е в защита интересите на засегнатия от отчуждаването собственик. По този начин се гарантира използването на еднакви обективни критерии, каквито са реализираните между страните, поне една от които е търговец, сделки по пазарни цени с недвижими имоти, намиращи се в близост до отчуждавания имот и имащи сходна характеристика. Определянето на равностойно парично обезщетение без спазването на ясни обективни критерии не е в интерес и винаги може да злоупотреби интересите на собствениците на принудително отчуждени имоти. Това е така, защото влиянието на субективния фактор при определянето на обезщетението, което не се ръководи от еднакви обективни критерии, води до отклонение от реалната оценка в една или друга посока.

По отношение на момента, към който трябва да бъдат взети предвид посочените обективни критерии за определяне на равностойното парично обезщетение, Конституционният съд намира, че регламентираното с разпоредбата като меродавно „предназначението на имотите преди влизане в сила на подробния устройствен план“ е задължителна предпоставка за постигане на предписаното от Конституцията равностойно обезщетение. По този начин се изключва евентуалното влияние в една или друга посока на влезлия в сила подробен устройствен план върху цените на подлежащите на отчуждаване по него имоти. Парично обезщетение, определено с оглед бъдещото предназначение на отчуждения имот, не би било равностойно, защото то не съответства на действителната цена на имота, която той има преди влизането в сила на подробния устройствен план, когато и възниква основанието за неговото принудително отчуждаване. В този евентуален процес на влияние отчужденият собственик няма участие, а следователно и основание да претендира за някакво отражение върху дължимата му обезщета по определения от атакуваната разпоредба ред. Независимо от това, да се прави опит да се дава оценка на един имот с оглед на неговото бъдещо предназначение, на евентуалните бъдещи доходи от този имот, е нещо твърде имажинерно. Ето защо невключването от законодателя на евентуалното влияние на влезлия в сила подробен устройствен план като критерий при определянето на равностойното парично обезщетение не прави тази норма противоконституционна.

Конституционният съд не споделя тезата на искателите относно твърдяното от тях „тенденциозно и погрешно тълкуване“ от законодателя на думата „предварително“, която фактически е част от понятието „предварително парично обезщетение“, използвано в чл. 32, ал. 1 ЗДС. Изтъква се, че в тази дума законодателят е вложил смисъла на „определяне цената на отчуждаван имот преди мероприятията, свързани с отчуждението“. Неправилното ѝ тълкуване имало за последица противоконституционността на създадената нова ал. 2 на чл. 32 ЗДС. Законовата дефиниция на понятието „равностойно парично обезщетение“ и посочените в него обективни критерии, от които следва да се изхожда при неговото определяне, нямат отношение към твърдяното от искателите. Съдът счита, че понятието „предварително парично обезщетение“ трябва да се тълкува в неговата цялост, за да се разкрие истинският му смисъл, а не само отделната дума от него, извадена от контекста, в който е използвана. Изхождайки от това, 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 и завземането на имота. (В този смисъл Конституционният съд е изразил разбирането си и в мотивите на Решение № 7/ 2001 г. по к.д. № 1/2001 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. 44/1996 г.) в никаква степен не са засегнали възпроизведеното в нормата конституционно изискване за предварителност на обезщетението.

Предписаният с чл. 32, ал. 2 ЗДС ред за определяне на равностойно парично обезщетение не накрънява правото на собственост и неприкосновеността на частната собственост, прогласени от чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. Действително от тези разпоредби произтича задължението на държавата да гарантира и закриля тези основни конституционни начала. Законодателят в случая е постигнал това, като е създал атакуваната разпоредба в защита интересите на собствениците на принудително отчуждени имоти.

От особено важно значение е да се подчертае, че с регламентирания механизъм, чрез който имотите на гражданите, намиращи се в едно и също населено място, при принудителното им отчуждаване се оценяват по еднакви критерии и начини, е постигнато и спазване на основното конституционно начало за равенство на всички граждани пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията). Конституционно начало, с което неминуемо би се влязло в противоречие, ако механизъмът за определяне на равностойното парично обезщетение пренебрегва еднаквите критерии и начини при определянето му. Допускането на такава противоречие би могло до пороци и предпоставки за създаването на привилегии, основани на лично или обществено положение или имуществено състояние.

По изложените съображения Конституционният съд счита, че разглежданата разпоредба не е в противоречие с чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията.

Конституционният съд не споделя и тезата на искателите за противоречие на разглежданата норма с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, поради което и искането за обявяване на нейната противоконституционност на това основание намира за неоснователно. Гарантираната правна сигурност и равнопоставеност на всички граждани пред закона, постигната, както по-горе се посочи, с атакуваната разпоредба, е в съответствие именно с принципа на правовата държава. Проява на този принцип е и спазване на рамките, в които на държавата е вменено от чл. 17, ал. 5 от Конституцията плащането на равностойно парично обезщетение за отчуждената чужда собственост. Заложеният в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на правовата държава изключва възможността по законодателен път в тежест на държавата да се вменяват задължения за обезщетяване на собственици на принудително отчуждени имоти, които надхвърлят действителната им стойност. Именно в защита на този принцип законодателят с предвидения в атакуваната разпоредба механизъм за определяне на равностойното парично обезщетение за отчуждаване на частни имоти е постигнал и разумния баланс между интересите на отделните граждани и обществените интереси - тези на държавата.

III. По искането за установяване противоконституционност на § 2, т. 2 ЗИДЗДС относно новосъздадената с нея ал. 3 на чл. 32 ЗДС

Нормата предвижда в случай, че не могат да се определят пазарните цени на имоти с подобни характеристики поради липса на извършени сделки в съответната служба за вписванията, равностойното парично обезщетение да се определя по реда на: 1) Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост – за имоти в урбанизирани територии и устройствени зони; 2) Наредбата по чл. 36, ал. 2 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи – за земеделски земи, и 3) Наредбата по чл. 19, ал. 1 от Закона за горите – за земи и гори, включени в горския фонд.

По този начин нормата регулира изключенията от правилото за определяне на равностойното парично обезщетение, създадено с предходната алинея на чл. 32 ЗДС. Атакуваната разпоредба е предвидена за прилагане само в онези случаи, в които пазарните цени, които са в основата на това правило, не могат да бъдат критерии за определяне на обезщетението за принудително отчуждените имоти от държавата.

Законодателят не е допуснал противоконституционност на атакуваната уредба. Нейното създаване е продиктувано от защитата на същите онези конституционни начала и принципи, които са били ръководни при създаването на ал. 2 на чл. 32 ЗДС. По тази причина и разглежданата ал. 3 е естествено продължение на приетата в ал. 2 като конституционособразна регламентация на еднаквите критерии, прилагани за определяне на равностойното парично обезщетение. Нуждата от гарантиране на еднакви критерии и в случаите на невъзможност да бъдат използвани тези, предвидени по ал. 2, Конституционният съд намира за безусловна. Липсата на такива критерии в тази хипотеза би имала за последица различното разрешаване на отделни сходни случаи, когато редът за определяне на равностойното парично обезщетение по чл. 32, ал. 2 ЗДС не може да бъде приложен по обективни причини. Тук Конституционният съд намира за необходимо още веднъж да подчертае, че се касае за едно изключение от общо правило, което следва да се прилага при строго спазване на предписаните от закона предпоставки за това. Такива са преди всичко безспорната липса на възможност да се приложи правилото, предписано с чл. 32, ал. 2 ЗДС, както и точното определяне вида на принудително отчуждавания частен имот и съответстващия на него, регламентиран с подзаконовни нормативни актове ред за определяне на равностойното му парично обезщетение.

По изложените съображения оспорваната разпоредба не противоречи на основния закон.

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на група народни представители от XL народно събрание за установяване противоконституционност на § 2, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавна собственост (ДВ, бр. 17/ 2006 г.), с който се създават ал. 2 и 3 в чл. 32 от Закона за държавна собственост.