

при участието на секретар-протоколиста Полина Пешева разгледа в закрито заседание на 4 ноември 2021 г. конституционно дело № 11/2021 г., докладвано от съдията Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 4.06.2021 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 148, ал. 16 и чл. 178, ал. 3, т. 5 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) (обн., ДВ, бр. 1 от 2.01.2001 г.; посл. изм. и доп., бр. 21 от 12.03.2021 г.). С писмено уточнение от 10.06.2021 г. вносителят е конкретизирал петитума на искането по отношение на чл. 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ, като е посочил, че оспорва разпоредбата само в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“.

Според омбудсмана създадените с разпоредбите препятствия за упражняване на правомощията на собственика за застрояване на урегулирания поземлен имот и за ползване на завършения строеж представляват прекомерна намеса в правото на собственост в противоречие с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията.

В искането се посочва, че съгласно чл. 148, ал. 16 ЗУТ издаването на разрешението за строеж от административния орган се обуславя от изпълнението на собственото му задължение за прилагане на плана за улична регулация, като правомощието на собственика се поставя в зависимост от неограничената свобода на преценка на общинската администрация. Поддържа се, че такова ограничаване на правото на собственост е несъразмерно, тъй като освен че не е обвързано със срок, то не предоставя на гражданите възможността сами да изпълнят въведеното с разпоредбата на чл. 148, ал. 16 ЗУТ изискване. Вносителят изтъква, че това условие принуждава собствениците да използват други, формално допустими от закона, способности, както и да финансират отчуждителните процедури с цел преодоляване на пречката за издаване на разрешение за строеж.

Във връзка с чл. 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ, оспорен в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“, е направен извод, че забраната за въвеждане в експлоатация на строежите в тези зони до изграждането на улици, пътища и алеи

заедно с изискването на чл. 148, ал. 16 ЗУТ предвижда ограничения, които не съответстват на преследваната от законодателя цел – изграждане на инфраструктура едновременно със застрояване на поземления имот. Според вносителя уредбата не определя ясно степента на намеса в упражняване на правото на собственост и не отговаря на изискването мярката, с която се налагат ограничения, да бъде с възможно най-нисък интензитет, поради което противоречи на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията.

С определение от 29.06.2021 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество. Съдът е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, Върховния административен съд, Върховния касационен съд, министъра на регионалното развитие и благоустройството и Висшия адвокатски съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до следните неправителствени организации: Камарата на архитектите в България, Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране, Съюза на архитектите в България, Съюза на ландшафтните архитекти, Националната асоциация на строителните предприемачи, Асоциацията на българските административни съдии и Националното сдружение на общините в Република България, да предложат писмени становища по предмета на делото.

Да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са поканени: проф. д.ю.н Екатерина Матеева, проф. д.ю.н Иван Русчев, проф. д.ю.н Цветан Сивков, проф. д-р Борислав Борисов, проф. д-р Венцислав Стоянов, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Павел Сарафов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Христина Балабанова, доц. д-р Златимир Орсов, доц. д-р Наталия Киселова и Савин Ковачев.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: президентът, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, министърът на регионалното развитие и благоустройството, Висшият адвокатски съвет, Камарата на архитектите в България, Националната асоциация на строителните предприемачи, Съюзът на архитектите в България, Съюзът на ландшафтните архитекти и Савин Ковачев.

В становището си президентът посочва, че с негов Указ № 36 от 4.02.2021 г. е наложено вето на оспорения чл. 148, ал. 16 ЗУТ като част от върнатия за ново обсъждане в Народното събрание Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията. Поддържа, че аргументите на омбудсмана са „в съзвучие“ с обосноваването в мотивите на указа противоречие на разпоредбата с правото на свободна стопанска инициатива и с условията на правовата държава, като направените изводи са валидни и по отношение на чл. 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ в атакуваната от вносителя част.

В становището на Камарата на архитектите в България (КАБ), към което се присъединява Съюзът на ландшафтните архитекти в България, е изразена позиция за противоконституционност на чл. 148, ал. 16 ЗУТ в частта „в т.ч. уличната регулация, свързваща обекта с уличната или пътна мрежа и осигуряваща достъп до съответния поземлен имот“. Обосновава се нарушаване на чл. 17, ал. 3 от Конституцията поради неограниченото във времето неизпълнение на задължението на общината и липсата на правни способности за изискване прилагането на уличната регулация. Излагат се аргументи и за противоречие на разпоредбата с чл. 17, ал. 5 от Конституцията. По отношение на чл. 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ КАБ поддържа, че липсата на възможност да бъде изискано от общините изпълнението на задължението им по изграждане на транспортната техническа инфраструктура и безсрочното му неизпълнение представляват нарушение на чл. 17, ал. 3 от Конституцията.

В останалите постъпили по делото писмени становища и в изразеното правно мнение се поддържа, че искането е основателно, като изложените от вносителя доводи се споделят и допълват. В обобщен вид като основни аргументи за противоконституционност на атакуваните разпоредби са посочени липсата на ясни правила, срокове и гаранции за прилагане на уличната регулация и за изграждане на публичната инфраструктура, както и невъзможността за защита на засегнатите субекти срещу бездействието на администрацията. Поддържа се, че поради непредвидената възможност за въздействие върху изпълнение на задължението на общината правото на собственост се препятства необосновано и неограничено във времето, като инвестиционните намерения на възложителите се поставят в зависимост от действието или бездействието на органите на местното самоуправление. Изтъква се, че с оспорените разпоредби не се постига преследваната от законодателя цел, като същевременно правото на собственост се засяга прекомерно и върху частноправните субекти се прехвърлят публичноправни

задължения.

Съдът, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и изразеното правно мнение, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Предмет на конституционното дело са разпоредбите на чл. 148, ал. 16 и чл. 178, ал. 3, т. 5 в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“ от ЗУТ, като първата от тях се отнася до издаване на разрешение за строеж в урегулирани поземлени имоти (УПИ), а втората – до въвеждането в експлоатация на вече изградения строеж.

По отношение на чл. 148, ал. 16 ЗУТ:

Разпоредбата на чл. 148, ал. 16 ЗУТ сочи: „Разрешение за строеж в урегулиран поземлен имот се издава само при приложен подробен устройствен план по отношение на регулацията, в т.ч. уличната регулация, свързваща обекта с уличната или пътна мрежа и осигуряваща достъп до съответния поземлен имот. При урегулиран поземлен имот с лице на повече от една улица е достатъчно уличната регулация да е приложена по улицата, по която се осъществява достъпът до строежа.“

Необходимо условие за издаването на разрешение за строеж е наличието на влязъл в сила подробен устройствен план (ПУП), с който поземлените имоти се урегулират в УПИ с конкретно предназначение. Подробните устройствени планове конкретизират устройството и застрояването на териториите на населените места и землищата им, както и на селищните образувания, като техните предвиждания са задължителни за инвестиционното проектиране, както предвижда чл. 108, ал. 1 ЗУТ.

В урбанизираните територии терените, отредени за изграждане на транспортната техническа инфраструктура, са основа за изграждането на улиците и на останалите елементи. От своя страна, достъпът до мрежите на техническата инфраструктура увеличава стойността на УПИ. За да е налице реален достъп до тази инфраструктура, планът, с който тя е предвидена, трябва да бъде приложен.

В § 22, ал. 1 от заключителните разпоредби на ЗУТ са посочени изчерпателно три способа, посредством всеки един от които подробният устройствен план се счита приложен по отношение на регулацията, в т.ч. и уличната: а) с влизането в сила на административния акт за одобряване на подробен устройствен план по чл. 16; б) със

сключването на окончателни договори за прехвърляне право на собственост, когато такива се предвиждат; в) с изплащането на обезщетенията по отчуждителните производства. Първият от тези способи касае прилагане на процедурата по чл. 16 ЗУТ за определена територия. В тази хипотеза общината придобива с влизане в сила на подробния устройствен план определени терени за изграждане на обектите на зелената система, на социалната и на техническата инфраструктура – публична собственост. Поради това оспорената разпоредба – чл. 148, ал. 16 ЗУТ, не засяга териториите, урегулирани по реда на чл. 16 ЗУТ. Втората хипотеза се отнася до придобиването на необходимите за урегулирането на поземлените имоти терени, когато с план за регулация се променят със съгласието на собствениците им (чл. 15 ЗУТ) и когато се урегулират поземлени имоти с цел образуване на повече на брой самостоятелни УПИ, когато се създават съсобствени УПИ и когато се упълномеряват поземлени имоти с части от съседни имоти (чл. 17 ЗУТ). В тези случаи собствениците на съседни УПИ следва да сключат окончателни договори за уреждане на собствеността върху придаваеми по регулация части към имотите им. Третият посочен способ за прилагане на регулацията е класическият начин за придобиване на необходимите на общината имоти чрез провеждане на отчуждителната процедура по Закона за общинската собственост (ЗОбС). При него общината придобива частни имоти и регулацията се счита за приложена след изплащането на справедливо обезщетение. В тази хипотеза прилагането на регулацията зависи изцяло от волята на общината да започне и приключи отчуждително производство по ЗОбС за частите от УПИ, попадащи в трасето на предвидена улица – обект по чл. 205, т. 1 ЗУТ. Сроктът за започване на отчуждителните процедури по ЗОбС на недвижими имоти съгласно чл. 208, ал. 1 ЗУТ, определени по подробните устройствени планове за изграждане на елементи на техническата инфраструктура по чл. 64 – публична собственост на държавата и общините, е десет години от влизането в сила на подробния устройствен план. Прилагането на уличната регулация е изцяло задължение на общината, като срещу бездействието ѝ собствениците на засегнатите имоти не могат да предприемат никакви мерки, нито пък могат да извършат самостоятелно действия за прилагането на тази регулация, доколкото никъде в закона не е предвидена възможност за частноправните субекти да прилагат плановете за регулация.

Затова при неприложена поради бездействието на общината улична регулация и с цел да не се възпрепятства инвестиционният процес по застрояване на УПИ от собствениците им, с текста на чл. 190 ЗУТ е предвидена възможност да се допусне

строителство в УПИ чрез прокарване на временни пътища, които осигуряват лице и достъп до имота. При неприложена улична регулация е допустимо и строителството на проводи до имота при определени в чл. 73, ал. 2 ЗУТ условия.

Съгласно чл. 148, ал. 4 ЗУТ разрешение за строеж се издава въз основа на одобрен инвестиционен проект, който трябва да съответства на ПУП. Инвестиционният проект е неразделна част от разрешението за строеж и може да бъде одобрен едновременно с издаването му. Разрешението за строеж удостоверява законния характер на изграденото. С него се разрешава извършването на исканото от възложителя строителство и се вписват всички фактически и правни основания за издаването му; условията, свързани с изпълнението на строежа; премахването на сградите без режим на застрояване или запазването им за определен срок до завършването на строежа.

С разпоредбата на чл. 148, ал. 16 ЗУТ е предвидено ново условие към възложителите на строежите, които са: собственикът на имота; лицето, на което е учредено право на строеж в чужд имот, и лицето, което има право да строи в чужд имот по силата на закон, а именно – да е приложен подробният устройствен план по отношение на регулацията, в т.ч. уличната регулация. Целта на така въведеното ново условие за издаване на разрешение за строеж, посочена в мотивите на вносителя на законопроекта, е към момента на издаване на разрешението за строеж да бъде обезпечена възможността за изграждане на техническата инфраструктура, която ще обслужва обекта на строителството. С урегулирането на поземлените имоти за собствениците им възниква правото да реализират предвидените с ПУП строежи, а органите на общината, които са одобрили плана, имат задължението да осигурят осъществяването на това право. С въвеждането на новото изискване на чл. 148, ал. 16 ЗУТ на практика се осигурява неограничено във времето отлагане на изпълнението на това публично задължение на общините. Изискването за приложен по отношение на регулацията подробен устройствен план не е подходящо средство за постигане на посочената цел. Това е така, защото засяга и ограничава несъразмерно правото на собственост по чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, без да създава никакви задължения за общината.

Правото на собственост е едно от основните права, което е намерило своето систематично място в глава първа от Конституцията – „Основни начала“. То е уредено в разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Основния закон, които са гаранция, че

правото на собственост се защитава от закона и че частната собственост е неприкосновена (Решение № 14 от 2020 г. по к.д. № 2/2020 г.; Решение № 3 от 2021 г. по к.д. № 11/2020 г.; Решение № 11 от 2021 г. по к.д. № 7/2021 г.). Правото на собственост включва три правомощия на собственика – владение, ползване и разпореждане, като засягането на което и да е от тях по същество представлява накърняване на самото право. Въведената в ал. 16 на чл. 148 ЗУТ забрана за издаване на разрешение за строеж на възложителите при неприменена улична регулация пречатства застрояването на имота съгласно предвижданията на ПУП, а това съществено ограничава правомощието ползване като елемент на правото на собственост.

Принципът на неприкосновеност на частната собственост по чл. 17, ал. 3 от Конституцията не изключва правната възможност за нейното ограничаване, като при определени условия допуска дори принудителното отчуждаване на собственост – чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Сред установените в Основния закон приоритети, чиято закрила е свързана с налагането на такива ограничения, е и опазването и възпроизводството на околната среда (чл. 15 от Конституцията) при постигане на разумен баланс между личния и обществения интерес.

Задължение на държавата е да гарантира и защитава правото на собственост и да осигурява неприкосновеността на частната собственост, което обвързва законодателя да се въздържа от приемането на такива правни мерки, които влизат в противоречие с конституционното изискване за закрила на неприкосновеността на частната собственост (Решение № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021 г.). Конституционният съд е постоянен в своята практика, че ограничението на едно основно право е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности (Решение № 3 от 2019 г. по к.д. № 16/2018 г.; Решение № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021 г.). Възможността дадено основно право да бъде ограничено в името на друга конституционна ценност поставя въпроса за конституционните предели на намеса в защитеното от нея съдържание. С цел да бъдат определени границите на допустима намеса на държавата по отношение на основните права в практиката си Конституционният съд прилага принципа на пропорционалност като елемент на принципа на правовата държава, установен с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г.; Решение № 2 от 2015 г. по к.д. № 8/2014 г.; Решение № 7 от 2019 г. по к.д. № 7/2019 г.; Решение № 11 от 2021 г. по к.д. № 7/2021 г.). Съгласно този принцип ограничението на конституционно

защитеното право трябва да е съразмерно на преследваната легитимна цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане. Конституционният съд е последователен в позицията си, че всяко ограничение на основно право трябва да е наложително за защитата на определена категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за постигане на конституционно оправдана цел (Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12 от 2014 г.; Решение № 7 от 2016 г. по к.д. № 8/2015 г.; Решение № 5 от 2019 г. по к.д. № 12/2018 г.).

С оспорената от омбудсмана разпоредба, като се взема предвид и записаното в мотивите към ЗИДЗУТ (ДВ, бр. 16 от 2021 г.), се цели постигането на ефективност при прилагането на ПУП по отношение на регулацията, в т.ч. и на уличната регулация. Осигуряването на обществения интерес, какъвто безспорно е налице при предвиждането, респ. при изграждането на уличната инфраструктура, трябва да се осъществи чрез такива средства, които да не засягат прекомерно правото на собственост, като същевременно обезпечават посочената цел. С приемането на разпоредбата на чл. 148, ал. 16 ЗУТ, по силата на която се постановява отказ да се издаде разрешение за строеж в случай на неприложена улична регулация, преследваната от законодателя цел не може да бъде постигната. Това е така, защото с атакуваната разпоредба се ограничават единствено правата на собствениците и на носителите на правото на строеж, без да е предвидено насрещно задължение за общините да отстранят в определен срок и при определени условия пречката за разрешаване на строителството – прилагането на уличната регулация.

Въведената с чл. 148, ал. 16 ЗУТ забрана ограничава съществено правата на възложителите като резултат от бездействието на другата страна – общинската администрация. Тази забрана не стимулира по никакъв начин общините да предприемат действия по прилагането на уличната регулация, доколкото не са предвидени условия, ред, срокове и санкции, обезпечаващи прилагането ѝ от органите на местното самоуправление. Със забраната законодателно е установена възможност за главния архитект на общината да отказва издаването на разрешение за строеж за неопределено време, с което на практика се санкционират единствено възложителите на строежите, чието право на собственост неоснователно се ограничава, без за това да е предвидено обезщетение. По своята същност забраната за издаване на разрешение за строеж до прилагането на уличната регулация представлява строителна забрана, при това неограничена със срок, прилагана от общините, които не са изпълнили публичното си задължение да приложат уличната

регулация. Възможността за налагане на строителна забрана е уредена в чл. 198 ЗУТ, като изрично са посочени условията, при наличието на които тази забрана се налага, както и сроковете за това. С чл. 148, ал. 16 ЗУТ е дадена възможност на главния архитект, който е лице, различно от посочените в чл. 198 ЗУТ, практически да налага строителна забрана за територията на съответната община, при това безсрочно.

Конституционният съд намира, че оспорената от омбудсмана разпоредба на чл. 148, ал. 16 ЗУТ не е съразмерна на целта, за която е създадена, и нарушава прекомерно правото на собственост. Поради това тя противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията и като такава следва да бъде обявена за противоконституционна.

По отношение на чл. 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ:

Разпоредбата на чл. 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ предвижда, че „Строежите не се въвеждат в експлоатация, когато не са изпълнени мероприятията по изграждане на улици, пътища или алеи в териториите със средно и високо застрояване, както и в курортите, ваканционните селища, голф селищата, аквапарковете и в другите територии за рекреационни дейности, свързващи обекта с уличната или пътната мрежа и осигуряващи нормален достъп до съответния поземлен имот.“ Цитираната разпоредба е атакувана от омбудсмана само в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“.

Целта на оспореното в настоящото производство изменение на ЗУТ в тази му част е всички строежи да се въвеждат в експлоатация само при изпълнени мероприятия по изграждане на улици, пътища или алеи. Това изменение, както изрично е посочено в мотивите на вносителя му пред Народното събрание, се явява продължение на въведената с чл. 148, ал. 16 ЗУТ забрана за издаване на разрешение за строеж за УПИ с неприложена улична регулация. При завършване на сградите със средно и високо застрояване се изисква за въвеждането им в експлоатация наличието на действително изградени улици, пътища или алеи. Такова ограничение би могло да съществува, ако са налице законодателно предвидени условия за изграждането на публичната инфраструктура, както и ясни и предвидими срокове с конкретен адресат в лицето на общината или на възложителите. Доколкото улиците са общинска собственост, задължението за изграждането им е възложено на общината.

По отношение на разпоредбата на чл. 178, ал. 3, т. 5 в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“ от ЗУТ, установяваща забрана за издаване на

разрешение за въвеждане в експлоатация, Конституционният съд намира за относими всички съображения за противоконституционност, изложени по-горе относно разпоредбата на чл. 148, ал. 16 ЗУТ. В допълнение на това по отношение на разглежданата разпоредба е необходимо за се отбележи и следното:

Нормата на чл. 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ в оспорената ѝ част се отнася и до извършването на строежи, за които разрешението за строеж е издадено преди приемането ѝ, като към този момент не е съществувало изискване за изграждането на улица, пътища или алеи, свързващи обекта с уличната или пътната мрежа и осъществяващи нормален достъп до съответния поземлен имот. Поради това собствениците на тези строежи са имали оправдани правни очаквания, че при завършване на строителните работи, посочени в разрешението за строеж, ще получат разрешение за въвеждане на строежа в експлоатация. С приемането на оспорената разпоредба в един по-късен момент тези очаквания са отхвърлени по конституционно нетърпим начин.

С оглед на горното съдът намира, че и разпоредбата на чл. 178, ал. 3, т. 5 в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“ от ЗУТ противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и на конституционния императив за гарантиране и неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията), поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 148, ал. 16 и на чл. 178, ал. 3, т. 5 в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“ от Закона за устройство на територията (обн., ДВ, бр. 1 от 2.01.2001 г.; посл. изм. и доп., бр. 21 от 12.03.2021 г.).