

Бележки по Решение № 14/ 15.10.2020 г. на Конституционния съд по конст. д. № 2/ 2020 г. (обн. ДВ, бр. 92/ 27.10.2020 г.)

В Държавен вестник, бр. 92 от 27.10.2020 г. бе обнародвано Решение № 14 от 15.10.2020 г. на Конституционния съд (КС) по конст. д. № 2/ 2020 г. С Решението са обявени за противоконституционни разпоредбите на чл. 208, ал. 1 в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“ и на чл. 215, ал. 6 от Закона за устройство на територията (обн., ДВ, бр. 1 от 02.01.2001 г.; посл. изм., бр. 62 от 14.07.2020 г.) (ЗУТ), съгласно която „не подлежат на обжалване общите устройствени планове, както и техните изменения“.

I. Предмет на Решение № 14/ 15.10.2020 г. на КС.

Конституционно дело № 2 от 2020 г. е образувано на 04.03.2020 г. по искане на Висшия адвокатски съвет (ВАДВС) за установяване на противоконституционност на чл. 208, ал. 1 в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“ ЗУТ и на чл. 215, ал. 6 (обн., ДВ, бр. 1 от 02.01.2001 г., последно изм., ДВ, бр. 21 от 13.03.2020 г.) ЗУТ.

В искането на ВАДВС противоконституционността на чл. 208, ал. 1 в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“ ЗУТ е обоснована на базата на:

- противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ)¹;
- противоречие с принципа на равенство по чл. 6, ал. 2 КРБ² и
- противоречие с чл. 17, ал. 5 КРБ³.

Противоконституционността на чл. 215, ал. 6 ЗУТ е аргументирана от ВАДВС посредством:

- противоречие с принципа на правовата държава;
- противоречие с принципа на правото на защита по чл. 56 КРБ⁴ и
- противоречие с чл. 120, ал. 2 КРБ⁵.

Съображенията на ВАДВС са обобщени в Определението на КС от 09.04.2020 г., с което искането е допуснато за разглеждане по същество. По отношение на петнадесетгодишния срок за отчуждаване на имоти, отредени за озеленяване, противоконституционността следва от несправедливото и необосновано ограничаване на правото на собственост, поставяне на собствениците на поземлени имоти, отредени по устройствените планове за реализация на мероприятия по обществено озеленяване, в неравностойно положение спрямо останалите собственици и лишаването от собственост

¹ Чл. 4, ал. 1 КРБ: „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“

² Чл. 6, ал. 2 КРБ: „Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние“

³ Чл. 17, ал. 5 КРБ: „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“

⁴ Чл. 56 КРБ: „Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник“

⁵ Чл. 120, ал. 2 КРБ: „Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон“

без предварително и равностойно обезщетение в следствие на съществените ограничения на собствеността по време на срока. По отношение на чл. 215, ал. 6 ЗУТ ВАДвС е изложил съображения, че необжалваемостта на общите устройствени планове и техните изменения необосновано ограничават правото на защита на гражданите, които се третират неравно с държавата, която чрез областния управител⁶ може да защити държавните и обществените интереси, ако счете, че те са засегнати от акта на местната власт за одобряване на общия устройствен план. Освен това коментиранията разпоредба от ЗУТ засяга конституционно гарантираното право на обжалване на всички административни актове.

С Решение № 14 от 15.10.2020 г. по конст. д. № 2 от 2020 г., обн. в ДВ бр. 92/27.10.2020 г. Конституционният съд **обяви за противоконституционни** разпоредбите на чл. 208, ал. 1 в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“ и на чл. 215, ал. 6 ЗУТ.

Обобщени, решаващите мотиви на КС са, че „**определеният в оспорения израз на чл. 208, ал. 1 от Закона за устройство на територията срок от 15 години за започване на отчуждителното производство за имоти, отредени по влезлия в сила подробен устройствен план за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 ЗУТ, противоречи на легитимните правни очаквания и създава правна несигурност, което противоречи на принципа на правовата държава. Този срок е несъразмерно дълъг и съществено надхвърля необходимото за постигане на дефинираните цели - не е налице сериозно оправдание за наложителност на толкова дълъг период, за започване на отчуждителните производства по Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост за имоти, отредени по влезлия в сила подробен устройствен план за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 ЗУТ**“ (по отношение на чл. 208, ал. 1 ЗУТ).

Както и че „**когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се стеснява, законодателната целесъобразност не се ограничава, а необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото. В случая преграждането на пътя към съдебно обжалване на общите устройствени планове е лишено от конституционна легитимност, тъй като не е обусловено от висша конституционна ценност, в името на която правото на защита да отстъпи**“ (по отношение на чл. 215, ал. 6 ЗУТ).

II. Анализ на прогласените за противоконституционни разпоредби.

1. Чл. 208, ал. 1 ЗУТ.

Разпоредбата на чл. 208, ал. 1 ЗУТ урежда сроковете за започване на отчуждителни процедури по Закона за държавната собственост (ЗДС) и Закона за общинската собственост (ЗОС) за изграждане на обекти - публична държавна или публична общинска собственост, предвидени с подробен устройствен план. Всъщност това са законоустановени срокове, в които собствениците на засегнатите поземлени имоти са длъжни да търпят ограниченията, наложени им с влезлия в сила подробен устройствен план, с които се намаляват възможностите за използване и застрояване на имотите според инвестиционните им намерения.

⁶ По реда на чл. 45 ЗМСМА

С обявяването за противоконституционен на изреча „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години от влизане в сила на плановете“, максималният срок, в който могат да бъдат ограничени правата на собствениците, чиито имоти са отредени за създаването и разширяването на елементите на зелената система (за обществено озеленени площи), е 5 години от влизане в сила на ПУП.

С Тълкувателно решение № 4 от 02.11.2016 г. по т. д. № 6/ 2015 г., ОСС, I и II колегия Върховният административен съд прие, че сроковете по чл. 208 ЗУТ са с преклузивен характер и с изтичането на съответния срок се преклудира възможността за провеждане на принудително отчуждаване по реда на ЗОС и ЗДС.

Вследствие на това решение на ВАС бе приета новата ал. 2 на чл. 208 ЗУТ (обн. ДВ, бр. 13 от 2017 г.), въз основа на която държавата и общините могат да започнат законосъобразно производство по принудително отчуждаване за реализация на мероприятия, предвидени с ПУП, дори и след изтичането на сроковете, уредени в ал. 1. Създадена бе обаче правна възможност за засегнатите лица да защитят правата си и да предотвратят принудителното отнемане на собствеността им, ако инициират производство по изменение на действащия ПУП, в хода на което докажат, че общинската или държавна нужда е отпаднала. Подаването на заявление за изменение на подробния устройствен план на основание чл. 134, ал. 2, т. 1 ЗУТ от засегнатото лице спира отчуждителното производство до влизане в сила на краен акт в производството по изменение, образувано по искане на засегнатия собственик.

2. Чл. 215, ал. 6 ЗУТ.

ОУП определя териториите и обектите на публичната общинска собственост, за които законът допуска принудително отчуждаване. Одобряването на ПУП, в съответствие с предвижданията на ОУП, доказва втората предпоставка на чл. 17, ал. 5 КРБ за принудително отчуждаване – „наличието на общински нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин“ (чл. 21, ал. 1 ЗОС) по отношение на конкретни имоти или части от имоти – частна собственост.

Правилото на чл. 134, ал. 3 ЗУТ, според което собствениците на имоти, предназначени за отчуждаване, могат да искат изменение на действащия ОУП, когато това се налага във връзка с изменение на подробен устройствен план, не дава достатъчно гаранции за защита на правото на собственост и не може да компенсира законовата забрана за обжалване на актовете за одобряване на ОУП и техните изменения.

Първо, защото от тази правна възможност те могат да се възползват само в производството по допуснато изменение на действащ ПУП. Ако имотите частна собственост попадат в територии, устройствени зони или самостоятелни терени, в които по ОУП се предвижда изграждането на обекти публична собственост на държавата и общините, собствениците им нямат правни средства да предизвикат одобряването на първоначален ПУП, в съответствие с предвижданията на ОУП, за да започне да тече съответния срок по чл. 208, ал. 1 и след неговото изтичане, на основание чл. 134, ал. 2, т. 1 ЗУТ да поискат изменение на плана. По тази причина ограниченията на собствеността по отношение на имотите, включени в терените и устройствените зони на зелената система, могат да продължат много повече от 15 години, ако общинските органи не предприемат действия по допускане и одобряване на ПУП в съответствие с предвижданията на ОУП.

Второ, част от сроковете по чл. 208, ал. 1 са прекомерно дълги - десет години от влизането в сила на ПУП за изграждане на елементи на техническата инфраструктура и петнадесет години от влизане в сила на ПУП за имоти, предвидени за озеленени площи.

Трето, според правилото на чл. 103, ал. 4 ЗУТ, подробният устройствен план задължително се съобразява с предвижданията на ОУП (като устройствен план от по-горна степен). Затова в производството по допускане и одобряване на ПУП, изработен в съответствие с предвижданията на ОУП, собствениците не биха могли да получат съдебна защита на правото на собственост. В производството по обжалване на ПУП, предвиждащо мероприятие заложено в одобрения ОУП, засегнатите собственици не могат да правят оплаквания за нарушаване на принципа на съразмерност при доказване и обосноваване на държавните/общинските нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин, икономичността на устройствените предвиждания, тъй като тези въпроси, имащи отношение към законосъобразността на ПУП, вече са предрешени с одобряването на ОУП и правото на собствениците да оспорят ПУП макар и формално да е допустимо, е напълно неефективно правно средство за защита.

III. Правни последици на Решение № 14/ 15.10.2020 г. на КС.

Съгласно чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, действа занаяпред (*ex nunc*). Действието на решението на КС, с което се обявява противоконституционност на закон по отношение на заварени правоотношения и правоотношения, предмет на висящи съдебни производства, е разгледано в Решение № 3/ 28.04.2020 г. на КС по конст. дело № 5/ 2019 г. (обн. ДВ, бр. 42/ 12.05.2020 г.). В същото е прието, че *„по отношение на заварените от решението на Конституционния съд неприключени правоотношения и правоотношенията, предмет на висящи съдебни производства, противоконституционният закон не се прилага. Народното събрание урежда правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен закон“*.

1. Правни последици от прогласяване противоконституционността на чл. 208, ал. 1 в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“ ЗУТ.

С влизането в сила на решението на КС срокът за започване на отчуждителни производства по влезли в сила ПУП с предвиждания за озеленяване става 5 години, тъй като 10-годишният срок по чл. 208, ал. 1 се отнася само за започване на отчуждителните производства за изграждане на елементи на техническата инфраструктура по чл. 64 ЗУТ. Най-вече това са елементите на транспортната инфраструктура и преди всичко – улиците и булевардите в населените места, както и площните и линейни обекти на инженерната инфраструктура - публична собственост на държавата и общините, които се разполагат извън трасето на новопредвидените улици и за които законът изисква предварително държавата, съответно общината да придобият собствеността върху земята. В този смисъл е правилото на чл. 67, ал. 1 ЗУТ, съгласно което подземните и надземните общи мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура се проектират и изграждат в общински и държавни поземлени имоти, а когато това е невъзможно – те се изграждат в поземлени имоти – частна собственост, но едва след като засегнатите части от имотите бъдат придобити от държавата или общината по реда на чл. 199 ЗУТ (правото на първи купувач) или след отчуждаването им за някое от мероприятията по чл. 205 ЗУТ, за които законът допуска това.

Систематичното тълкуване на чл. 64, към който препращат чл. 208, ал. 1 и чл. 205 ЗУТ, в който са уредени видовете обществени мероприятия (обектите на публичната държавна и общинска собственост), за чието изграждане е допустимо принудително отчуждаване на частни имоти, налага извода, че **срокът за отчуждаване е 10 години** за следните мероприятия:

А) всички елементи на транспортната техническа инфраструктура – чл. 64, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 205, т. 1 - за изграждане и реконструкция на транспортната техническа инфраструктура, преустройство на транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения - пътища, улици, алеи, площи, надземни и подземни трасета на железопътни и трамвайни линии и съоръжения към тях (мостове, тунели, надлези, подлези, прелези и др.);

Б) за изграждане на линейни обекти на техническата инфраструктура - подземни и/или надземни преносни (довеждащи и отвеждащи) проводи (мрежи) и др., в урбанизираните територии или извън тях, включително принадлежащите им трайно прикрепени към земята конструктивни елементи и/или съоръжения (Сравни легалното определение за линейен обект, дадено в т. 1а. от § 1 на допълнителните разпоредби на ЗКИР (нова – ДВ, бр. 41 от 2019 г., в сила от 22.08.2019 г.).

Условието е линейните обекти да не могат да бъдат разположени въз основа на ограничения на собствеността за благоустройствени цели - чл. 83 и 83а ЗУТ, чл. 64 и чл. 64а от Закона за енергетиката и др.⁷

В) брегоукрепителните, брегозащитните и геозащитните строежи, както и съоръженията и инсталациите за третиране на отпадъци - чл. 64, ал. 1, т. 7 и 8 във връзка с чл. 205, т. 3.

Петгодишен е срокът за принудително отчуждаване за изграждането на всички останали обекти по чл. 205 ЗУТ:

- за осъществяване на други дейности по опазване на околната среда и природните ресурси, извън геозащитната дейност и укрепване на бреговете;

- за благоустройствени дейности - **озеленени площи за широко обществено ползване**, в т. ч. гробищни паркове;

- за изграждане на обществени обекти на здравеопазването, социалното подпомагане и образованието;

- за изграждане на специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната, както и за прилежащите им забранени зони по чл. 112, ал. 3, т. 1;

- за изграждане на индустриални зони или технологични паркове с необходимата техническа инфраструктура за привличане на инвестиции, определени за национални обекти по смисъла на Закона за държавната собственост с решение на Министерския съвет.

Непосредствената последица от обявената противоконституционност е, че започналите в 15-годишния срок по чл. 208, ал. 1 ЗУТ и неприключили до влизането в сила на решението на КС отчуждителни производства за реализация на мероприятия по обществено озеленени площи (за озеленяване) могат да бъдат спрени по искане на засегнатите лица, ако производството е започнало след изтичането на общия 5 годишен срок от влизането в сила на ПУП (чл. 208, ал. 2 ЗУТ).

⁷ По-подробно виж глава II, § 2 от книгата „Новите положения в устройството на територията, благоустройството и кадастъра“ с автор В. Бакалова, ИК „Труд и право“, 2019 г.

Засегнатите собственици имат правото да поискат спиране на производството по принудително отчуждаване като подадат заявление за изменение на действащия ПУП. Тъй като обявеният за противоконституционен срок от 15 години не се прилага за висящите производства, в случаите, в които са изтекли повече от 5 години от влизането в сила на ПУП и откриването на производството по отчуждаване, е редно общинските администрации да уведомят засегнатите собственици, че имат правата по чл. 208, ал. 2. Вярно е, че в ЗУТ не е предвидено задължение за административния орган да уведомява засегнатите собственици за правата им по чл. 208, ал. 2, както и не е предвиден срок, в който правоимащите лица могат да упражнят правото си да подадат заявление за изменение на ПУП. Задължението за уведомяване на засегнатите лица по висящите отчуждителни производства произтича от обстоятелството, че към датата на откриването на отчуждителното производство засегнатите лица не са имали правата по чл. 208, ал. 2, тъй като началото на отчуждението е било съобразено с 15-годишния срок по чл. 208, ал. 1, в който бе допустимо отчуждаване на частни имоти за обществено озеленени площи. Доколкото влизането в сила на решението на КС по конст. д. № 2/ 2020 г. (31.10.2020 г.), с което отпада срокът от 15 години по чл. 208, ал.1, може да заварва висящите отчуждителни производства на различен етап, ако към 31.10.2020 г. вече е било публикувано обявление по чл. 25, ал. 1 ЗОС, с което собствениците на имотите са уведомени за предстоящото отчуждаване, би следвало с ново обявление, публикувано по същия ред, кметът на общината да уведоми засегнатите лица за новонастъпилите обстоятелства и за правото им да подадат заявление за изменение на действащия ПУП.

2. Правни последици от прогласяване противоконституционността на 215, ал. 6 ЗУТ.

По отношение на актовете за одобряване на ОУП, обнародвани в ДВ по реда на чл. 127, ал. 6 ЗУТ преди 31.10.2020 г. разпоредбата запазва действието си, тоест одобрените с тях общи устройствени планове са в сила и подлежат на прилагане. В този смисъл са разясненията на КС, дадени в мотивите на Решение № 3/ 28.04.2020 г. по конст. дело № 5/ 2019 г., че „..... възникналите от прилагането им [на обявените за несъответни на Конституцията закони] *правни последици в рамките на правоотношения, приключили до влизане в сила на решението на Конституционния съд, се запазват, освен ако Народното събрание не постанови друго по реда на чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционен съд (ЗКС). Ефектът от решението на Конституционния съд не може да се разпростре върху вече уредените по окончателен начин от обявения за противоконституционен закон правоотношения*⁸. То не въздейства пряко върху тези правоотношения. Така конституционният законодател е гарантирал правната сигурност при многообразието от възможни житейски ситуации и законодателни разрешения. Такова решение поражда задължение за законодателя да уреди последиците от прилагането на обявения за противоконституционен закон. До произнасянето на Народното събрание, при наличие на правен спор, съдилищата го решават, като прилагат пряко Конституцията и принципите на правото“.

По отношение на актовете за одобряване на общи устройствени планове или на техни изменения, постановени след 31.10.2020 г. обявената за противоконституционна разпоредба на чл. 215, ал. 6 ЗУТ не се прилага, независимо от това дали производството

⁸ Държавата обаче отговаря за вредите, които са настъпили в резултат от прилагането на закон, обявен за противоконституционен – в този смисъл Решение № 71/ 06.04.2019 г. по гр. д. № 3804/ 2019 г. на ВКС, IV г. о.

по одобряване на ОУП е допуснато преди посочената дата или след това, тоест независимо от това дали е налице заварено /висящо/ производство по одобряване на ОУП или на негово изменение или производството е открито с акт по чл. 124, ал. 1 ЗУТ след 31.10.2020 г.

Следователно подлежат на съдебен контрол актовете за одобряване на ОУП или на техни изменения, постановени преди 31.10.2020 г., ако до същата датата не са били обнародвани в Държавен вестник, било поради това, че не са изтекли сроковете по чл. 127, ал. 6 ЗУТ за упражняване на правомощията на областния управител да върне решението на Общинския съвет за ново обсъждане или да го оспори пред съответния административен съд при условията и по реда на чл. 45 ЗМСМА, било поради това, че решението на ОС вече е върнато за ново разглеждане или по направеното оспорване от областния управител вече е образувано административно дело.

В последната хипотеза, при вече направено оспорване на решението за одобряване на ОУП или негово изменение от областния управител и образувано административно дело, възниква въпросът за реда и сроковете, в които заинтересованите лица могат да упражнят правото си на жалба. Съгласно чл. 127, ал. 6 ЗУТ решението на общинския съвет, с което се одобрява ОУП или негово изменение, се изпраща за обнародване в "Държавен вестник", ако не е върнато за ново обсъждане или не е оспорено пред съответния административен съд, а ако е оспорено - след приключване на съдебното производство. До отмяната на чл. 215, ал. 6 ЗУТ се считаше, че ОУП е в сила от деня на обнародването в ДВ на акта за одобряването му, а публикуването на одобрения общ устройствен план в интернет страницата на съответната община има само оповестително действие. Ако се приложат общите правила на чл. 214, т. 1 във връзка с чл. 215, ал. 1 и 4 ЗУТ, актовете за одобряване на ОУП или на техни изменения подлежат на оспорване в 30-дневен срок от обнародването на акта в ДВ. При вече направено оспорване от областния управител това означава, че правото си на жалба заинтересованите лица ще могат да упражнят едва след обнародването на ОУП в ДВ, което ще бъде изпълнимо след влизане в сила на решението на съда, отхвърлящо оспорването на областния управител.

Отмяната на чл. 215, ал. 6 ЗУТ поставя и редица други въпроси от значение за осигуряването на стабилност на устройствените предвиждания, като например – приложими ли са по аналогия правилата на чл. 132, ал. 2 ЗУТ при оспорване на акт за одобряване на ОУП и ще влиза ли в сила плана по отношение на частта, която е извън предмета на жалбите; как ще се определя предметът на оспорването, при положение, че за разлика от ПУП, който борави с устройствената единица „УПИ“, в ОУП устройствените категории са „устройствени зони“ и „самостоятелни терени“;

Тези разсъждения, макар и недостатъчно подробни, показват, че за възстановяването на правната сигурност НС в кратки срокове трябва да изпълни задълженията си по чл. 22, ал. 4 ЗКС и чл. 94, ал. 4 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, като приеме съответни промени в законодателството за да уреди последиците от Решение № 14/ 15.10.2020 г. на КС по конст. дело № 2/ 2020 г. (обн. ДВ, бр. 92/ 27.10.2020 г.).

Валентина Бакалова,
адвокат