

Решение № 14 от 15.10.2020 г. на КС по к. д. № 2/2020 г., докладчик съдията Константин Пенчев

Обн., ДВ, бр. 92 от 27.10.2020 г.

чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ

чл. 208, ал. 1 ЗУТ

чл. 215, ал. 6 ЗУТ

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Тая Райковска, Надежда Джелепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 15 октомври 2020 г. конституционно дело № 2/2020 г., докладвано от съдията Константин Пенчев.

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

Делото е образувано на 4.03.2020 г. по искане на Висшия адвокатски съвет 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" и на чл. 215, ал. 6 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) (обн., ДВ, бр. 1 от 2.01.2001 г.; посл. изм., бр. 62 от 14.07.2020 г.).

В искането се твърди, че с оспорената разпоредба на чл. 208, ал. 1 в частта "а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години" законодателят е допуснал несправедливо и необосновано ограничаване на правото на собственост и по този начин е надхвърлил конституционната рамка, която поставя принципът за правовата държава с двата негови елемента - правна сигурност и материална справедливост. Поддържа се, че собствениците на поземлени имоти, отредени по устройствените планове за реализация на мероприятия по обществено озеленяване, са поставени в неравностойно положение спрямо останалите собственици на поземлени имоти, които имат право по своя инициатива да изготвят необходимите проекти и да променят предназначението им за задоволяване на своите нужди. Според Висшия адвокатски съвет разпоредбата на чл. 208, ал. 1 ЗУТ, с която е определен 15-годишен срок за отчуждаване, в който частните собственици търпят съществени ограничения на собствеността им, води до "лишаване от собственост" без предварително и равностойно обезщетение, с което се нарушава чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

По отношение на разпоредбата на чл. 215, ал. 6 ЗУТ се сочи, че с предвидената с нея необжалваемост на общите устройствени планове, както и на техните изменения, необосновано е ограничено правото на защита по чл. 56 от Конституцията. Висшият адвокатски съвет твърди, че е налице неравно третиране и ограничаване на правото на защита на гражданите, тъй като държавата може чрез областния управител да защити държавните и обществените интереси, ако смята, че те са засегнати от акта на местната власт за одобряване на общия устройствен план, а на засегнатия гражданин това право е отнето. Изложени са съображения, според които чл. 215, ал. 6 ЗУТ противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, защото е нарушено основно конституционно право - правото на собственост, без да е гарантирана възможността за неговата защита чрез съдебно обжалване.

С определение от 9 април 2020 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество. Съдът е конституирал като заинтересувани институции: Народното събрание, Министерския съвет, президента на Република България, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на околната среда и водите, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор и омбудсмана на Република България.

Отправена е покана да предложат писмени становища до Асоциацията на българските административни съдии, Националното сдружение на общините в Република България и Съюза на архитектите в България.

Поканени са да дадат писмено правно мнение по предмета на делото проф. д.ю.н Цветан Сивков, проф. д-р Венцислав Стоянов, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Дончо Хрусанов, 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 и доц. д-р Златимир Орсов.

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

1. По искането 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" от Закона за устройство на територията:

Постъпилите по делото становища и правни мнения по искането за установяване на противоконституционност на чл. 208, ал. 1 ЗУТ в частта "а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години" могат да бъдат обособени в две групи.

В първата група, която включва становището на Върховния административен съд и правните мнения на проф. д-р Дарина Зиновиева и проф. д-р Христина Балабанова, се споделят и допълват доводите в искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 208, ал. 1 ЗУТ в частта "а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години", което намират за основателно.

Втората група становища, към която се отнасят тези на министъра на регионалното развитие и благоустройството и Съюза на архитектите в България, намират искането в тази му част за неоснователно.

Според Върховния административен съд фиксираният 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 същностни елементи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Отлагането на момента на започване на отчуждаването в полза на държавата или общините за срок от 15 години не постига предвидима, сигурна и справедлива правна уредба по отношение на собствениците на такива имоти, а представлява вреда за тях, за която законодателят не е предвидил обезвреда. Залегналият в оспорения израз на чл. 208, ал. 1 ЗУТ дълъг срок от 15 години за започване на отчуждителното производство не съответства и на публичния интерес от изграждане на такива обекти, тъй като за това време обществените отношения се развиват, при което нуждата от отчуждаване за такива обекти може да отпадне и да възникне друга по-голяма обществена нужда, налагаща изменение на подробния устройствен план.

Проф. д-р Дарина Зиновиева застъпва виждането, че са налице редица

неблагоприятни последици за собствениците, произтичащи от статута на имот от типа, предвиден в чл. 208, ал. 1 ЗУТ за периода от 15 години, без в същото време да е предвидено адекватно обезщетяване за търпяното ограничение в този период. Поддържа още, че собствениците на този тип имоти изначално са в неравностойно положение спрямо останалите собственици на поземлени имоти, които имат право по своя инициатива да изготвят необходимите проекти и да променят предназначението им за задоволяване на своите нужди.

Проф. д-р Христина Балабанова подкрепя изцяло мотивите и основанията на искането в тази му част.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството смята, че нормата на чл. 208, ал. 1 ЗУТ не е произволно създадена и не нарушава чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като целта на разпоредбата е не да създаде условия за неравно третиране на гражданите, а да регламентира диференциран подход, при който да се реализира отчуждаването по реда на Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост за обекти - публична собственост. Сроковете по чл. 208, ал. 1 ЗУТ имат охраняваща роля за терените (поземлени имоти или части от тях), които са предвидени по действащите подробни устройствени планове за изграждане на обекти - публична собственост, с оглед защита на обществения интерес. Това допринася за постигане на основните цели, определени в чл. 1 ЗУТ - устройството на територията да гарантира устойчиво развитие и благоприятни условия за живеене, труд и отдих на населението. За постигане на тези цели в Закона за устройство на територията са уредени обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството, както и са определени ограниченията върху собствеността за устройствени цели.

Съюзът на архитектите в България поддържа, че за всички предвидени от общите устройствени планове мероприятия за изграждане на комуналните системи срокът за реализация като цяло трябва да бъде срокът на действие на общите устройствени планове, който е приет по съответния законов ред. Твърди също, че заинтересуваните собственици имат достатъчна гаранция за защита на техните права за съдебно оспорване на проектните решения в частта на зелената система на общината чрез доказателства за неправилните изводи на екологичната оценка, ако има такива.

Конституционният съд, за да се произнесе, съобрази следното:

В разпоредбата на чл. 208 ЗУТ са предвидени три срока, в които следва да започнат отчуждителните производства по Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост на недвижими имоти, определени по подробните устройствени планове за изграждане на обекти - публична държавна или публична общинска собственост:

- петнадесет години от влизане в сила на подробните устройствени планове за имотите, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 ЗУТ;
- десет години от влизането в сила на подробните устройствени планове за имотите, предвидени за изграждане на елементи на техническата инфраструктура по чл. 64 ЗУТ, и
- пет години от влизане в сила на подробните устройствени планове за имотите, предвидени за изграждане на всички останали обекти, публична собственост на държавата и общините.

Разпоредбата на чл. 208 ЗУТ се намира в раздел I "Условия за принудително отчуждаване и обезщетяване" на глава XVII "Обезщетяване при принудително отчуждаване на недвижими имоти за изграждане на обекти - публична собственост на държавата и общините". В чл. 205, т. 1 - 6 ЗУТ са изброени обектите - публична

собственост на държавата и общините, за които е допустимо принудително отчуждаване на недвижими имоти, собственост на юридически и физически лица, като в т. 3 като такъв обект са посочени "озеленени площи за широко обществено ползване". Обхватът на зелените площи - публична собственост, е очертан в чл. 61, ал. 4 във връзка с ал. 2 и 3 ЗУТ, а именно - паркове, градини, улично озеленяване, зелени площи за ограничено обществено ползване в имотите за жилищни, вилни, обществени, производствени, курортни и спортни сгради и комплекси, ботанически градини и др.

До изтичането на 15-годишния срок по чл. 208, ал. 1 ЗУТ собствениците на отредени по устройствените планове частни имоти за реализация на мероприятия по обществено озеленяване търпят съществени ограничения на правото им на собственост.

На първо място, ограничението се състои в това, че при наличие на влязъл в сила план държавата и общината имат право на предимство пред трети лица да изкупят недвижимия имот по пазарни цени, щом според плана имотът е предвиден за изграждане на обект - публична държавна или публична общинска собственост (чл. 199, ал. 1 ЗУТ). Собственикът може да продаде имота или части от него на трето лице само след като го предложи за изкупуване на държавата или на общината и представи на нотариуса писмен отказ.

Според доктрината и утвърдената съдебна практика правомощието разпореждане е основен характеризиращ елемент за правото на собственост. От римското право е известно като *ius abutendi* - правото на собственика да реши да отчужди своята вещ, като избере и съответен правоприемник или пък да реши да запази вещта за себе си. Това доктринално разбиране се споделя и в практиката на Конституционния съд, според която "правомощието за разпореждане е задължителен елемент от имуществените субективни права" (Решение № 9 от 2017 г. по к.д. № 9/2016 г.). То съдържа в себе си възможността собственикът на имота да извършва правни сделки с него, като договаря свободно и определя цената и купувача (Решение № 8 от 1995 г. по к.д. № 12/1995 г.).

На второ място, ограничението на правото на собственост се изразява в обстоятелството, че в 15-годишния срок от влизането в сила на подробния устройствен план с отреждане за озеленяване засегнатите собственици могат да ползват имота единствено съобразно фактическото положение, заварено към датата на одобряването на плана. Те имат право да изградят временни строежи само ако държавата или общината откажат да упражнят правото си на първи купувач по чл. 199, ал. 2 ЗУТ. Какви могат да бъдат временните строежи е уредено в чл. 50 ЗУТ с оглед характера на имота - застроен или незастроен. По вид тези постройки могат да бъдат: пристройка към законно изградена сграда до 40 кв.м; преустройство на таванско помещение със задигане на надзида до 1,5 м; ателие; постройка на допълващото застрояване по чл. 46 ЗУТ; гараж или ограда. В незастроени имоти до реализирането на подробния устройствен план, предвиждащ озеленяване, могат да се изградят или поставят само открити обекти за спортни дейности и площадки за игра въз основа на разрешение за строеж или разрешение за поставяне - чл. 51, ал. 3 във връзка с чл. 55 ЗУТ, а останалите такива имоти могат да се използват и за временни открити паркинги, пазари за сергийна търговия, преместваеми обекти по чл. 56, ал. 1 ЗУТ (чл. 55 ЗУТ).

Към посочените ограничения през 15-годишния период по чл. 208, ал. 1 ЗУТ следва да се добавят и допълнителните общи задължения на собствениците на имота, които те имат по силата на различни материалноправни разпоредби - разходи на основание чл. 195 - 196 ЗУТ, евентуална забрана за ограждане на имота, данъчни задължения.

Невъзможността на собствениците на отредени по устройствените планове частни

имоти за реализация на мероприятия по общественно озеленяване в 15-годишния срок по чл. 208, ал. 1 ЗУТ да се ползват и да се разпореждат с имотите пълноценно по същество намалява обема на правото им на собственост.

Правото на собственост е най-пълното по обем вещно право, което има своята уредба в глава първа на Основния закон - "Основни начала". Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията са гаранция, че правото на собственост се защитава от закона и че частната собственост е неприкосновена (Решение № 5 от 1996 г. по к.д. № 4/1996 г.).

Принципът на неприкосновеност на частната собственост не изключва правната възможност за ограничаването ѝ и съдържанието му не е равнозначно на установяването на абсолютна забрана за такива ограничения. Направеният извод се потвърждава от обстоятелството, че след прогласяване на този принцип Конституцията (чл. 17, ал. 5) допуска при определени условия принудителното отчуждаване на собственост. Потвърждава се и от това, че Конституцията установява приоритети - например опазване и възпроизводство на околната среда (чл. 15), съхраняване на обработваемата земя за земеделски цели (чл. 21), опазване на националното историческо и културно наследство (чл. 23), закрилата на които е свързана с ограничения на собствеността.

Разумен баланс между личния и обществения интерес се постига, когато ограничаването на правото на собственост се извършва при съобразяване на принципа на правовата държава.

Определеният в оспорения израз на чл. 208, ал. 1 ЗУТ 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. Регулирането на обществените отношения по принудителното отчуждаване на недвижими имоти на юридически и физически лица изисква от законодателя предвидима правна уредба, която да позволява обозримо във времето поведение на държавата и общините по започване и приключване на отчуждителното производство след влизане в сила на подробния устройствен план, така че да се постигне целта му. Това предполага своевременно отчуждаване на собствеността в полза на държавата или общините, за да бъде удовлетворен публичният интерес от реализиране на отчуждителното мероприятие (в случая изграждане на озеленени площи) в момент, близък до одобряването на подробния устройствен план, срещу предварително предоставяне на равностойно обезщетение на собствениците. Отлагането на момента на започване на отчуждаването в полза на държавата или общините за срок от 15 години не постига предвидима и сигурна правна уредба по отношение на собствениците, а представлява вреда за тях, за която законодателят не е предвидил обезвреда. Залегналият в оспорения израз на чл. 208, ал. 1 ЗУТ дълъг срок от 15 години за започване на отчуждителното производство не съответства и на публичния интерес от изграждане на такива обекти, тъй като за това време обществените отношения не са застинали, а се развиват динамично, при което нуждата от отчуждаване за такива обекти може да отпадне и да възникне друга по-важна обществена нужда, налагаща изменение на подробния устройствен план.

Конституционният съд отчита, че инвестиционната политика на държавата и на общините е свързана с усвояването на средства по европейски програми, администриране на държавни инвестиционни заеми, директно финансиране от държавния или общинския бюджет. Това са продължителни процеси, които като цяло могат да забавят провеждането на процедурите по отчуждаване, съответно с оглед размера на осигуреното финансиране може да се предвиди изграждане на етапи на съответния обект и етапно отчуждаване на

засегнатите имоти.

Сроковете по чл. 208 ЗУТ за започване на отчуждителните процедури по Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост са предназначени да отговорят на реалните възможности на бюджета на държавата и на общините за осигуряване на необходимите средства за отчуждаване на терените (поземлени имоти или части от тях), които са предвидени по действащите подробни устройствени планове за изграждане на обекти - публична собственост. Поради това предвиждането на такива срокове само по себе си не е противоконституционно, а законодателят е най-добре поставен да определи тяхната продължителност.

Свободата на преценка, с която разполага законодателната власт в това отношение, обаче е ограничена от принципа на пропорционалност като компонент на правовата държава. Изискването за съразмерност е потвърдено в практиката на Конституционния съд (Решение № 20 от 1998 г. по к.д. № 16/1998 г., Решение № 1 от 2002 г. по к.д. № 17/2001 г., Решение № 15 от 2010 г. по к.д. № 9/2010 г., Решение № 2 от 2011 г. по к.д. № 2/2011 г., 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. и др.).

От принципа на пропорционалност произтича изискването намесата в правото на частна собственост да постига справедлив баланс между нуждите на общия интерес и защитата на основните права на гражданите.

При преценката дали е спазен дължимият баланс Конституционният съд намира, че 15-годишният срок по чл. 208, ал. 1 ЗУТ 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. Несъразмерност е налице и с оглед другите срокове по чл. 208, ал. 1 ЗУТ, в които следва да започнат отчуждителните процедури по Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост - 10 години от влизане в сила на подробния устройствен план за изграждане на елементите на техническата инфраструктура по чл. 64 ЗУТ и 5 години от влизане в сила на подробния устройствен план за изграждане на всички останали обекти, публична собственост на държавата и общините.

В рамките на прекомерно дългия срок от 15 години по чл. 208, ал. 1 ЗУТ на собствениците на отредени по устройствените планове частни имоти за реализация на мероприятия по обществено озеленяване е наложено да търпят бездействието на държавната или общинската администрация, ако тя не предприеме действия по отчуждаване. Последователно е разбирането на Конституционния съд, че липсата на добра организация и координация от страна на отделните държавни или общински органи и служби не може да бъде оправдание за нарушаване на конституционните права на собствениците (Решение № 6 от 2013 г. по к.д. № 5/2013 г.).

По изложените съображения Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 208, ал. 1 в частта "а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години" противоречи на Конституцията.

2. По искането за установяване на противоконституционност на чл. 215, ал. 6 от Закона за устройство на територията:

В становището на Върховния административен съд и в правните мнения на проф. д-р Дарина Зиновиева и проф. д-р Христина Балабанова със съответните аргументи се подкрепят и развиват доводите в искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на

противоконституционност на разпоредбата на чл. 215, ал. 6 ЗУТ. Министърът на регионалното развитие и благоустройството, Националното сдружение на общините в Република България и Съюзът на архитектите в България намират искането в тази част за неоснователно.

Върховният административен съд обосновава разбирането, че забраната за съдебно обжалване на общия устройствен план по чл. 215, ал. 6 ЗУТ нарушава правото на защита по чл. 56 от Конституцията, защото създава ограничения за правните субекти, които не са обществено оправдани. Като е лишил гражданите от процесуалната възможност да обжалват общите устройствени планове и техните изменения, законодателят не е осигурил дължимата ефективна възможност за защита на нарушени или застрашени права пред съдебните или административните органи. Такова ограничение в правото на защита може да бъде оправдано само ако се налага, за да балансира с друга конституционна ценност, каквато в случая според Върховния административен съд не е налице. В становището се навеждат и съображения за противоречие на чл. 215, ал. 6 ЗУТ с чл. 120, ал. 2 от Основния закон.

Изразеното от проф. д-р Дарина Зиновиева правно мнение е, че разпоредбата на чл. 215, ал. 6 ЗУТ противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, тъй като съществуват специални хипотези на ЗУТ, при които не е предвидена възможност за оспорване на изготвения общ устройствен план, а е налице пряко засягане на основното право на собственост.

Проф. д-р Христина Балабанова застъпва виждането, че общият устройствен план поражда правни последици за собствениците на отделните имоти с факта на промяна на административния статус на тези имоти, защото в проектите на общи устройствени планове се съобразяват и предвижданията на заварените подробни устройствени планове, одобрени до датата на издаване на разрешенията за изработването им. Освен това общият устройствен план предопределя решенията на последващите подробни устройствени планове. Промяната в публичноправната характеристика на имотите пряко се отразява на отделните правомощия на собствениците и най-осезаемо върху правомощието за разпореждане. Според проф. Балабанова, щом като промяната на общия устройствен план води до промяна в статуса на имотите, то е налице засягане на защитен от правото интерес - неприкосновеността на собствеността, което е достатъчно основание за оспорването им по съдебен ред.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството поддържа, че регламентираната от законодателя необжалваемост произтича от същността на общия устройствен план като основен инструмент за провеждане на политика за пространствено планиране на територията. Общите устройствени планове са задължителни при изготвянето на подробните устройствени планове, но нямат пряко приложение за разрешаване на строителство съгласно чл. 104, ал. 3 ЗУТ. В становището се излагат и аргументи в подкрепа на тезата, че с разпоредбата на чл. 215, ал. 6 ЗУТ законодателят е съобразил съотношението между обществения и частния интерес и давайки преимущество на обществения интерес, както и на защитата на основните права на гражданите, съобразено с чл. 15, 20 и 55 от Конституцията, не е допуснал противоречие с чл. 120, ал. 2 от Основния закон.

Националното сдружение на общините в Република България смята, че необжалваемостта на общите устройствени планове, както и на техните изменения по чл. 215, ал. 6 ЗУТ, не накърнява защитата на правото на собственост и неприкосновеността на частната собственост. С одобрения общ устройствен план не се създават, отнемат, изменят

или ограничават права и за собствениците и носителите на ограничени вещни права не възникват правни последици. За тези лица правни последици пораждат последващи, подлежащи на съдебен контрол актове - влезлите в сила подробни устройствени планове, защото в тях са определени конкретното предназначение и начин на устройство на отделните поземлени имоти и въз основа на тях може да се пристъпи към отчуждаване след определяне и заплащане на обезщетение.

Според Съюза на архитектите в България предвиденото обществено обсъждане преди приемането на общите и подробните устройствени планове представлява достатъчна гаранция за защита срещу административен произвол от страна на общината. Акцент в становището е и възможността за обжалване на общия устройствен план чрез екологичната оценка, която е неотменна част от него и чиято основна цел е да се идентифицират, опишат и оценят по подходящ начин възможните въздействия от прилагането на инвестиционните предложения, които тези планове включват.

Конституционният съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

Съгласно чл. 215, ал. 6 ЗУТ не подлежат на обжалване общите устройствени планове, както и техните изменения.

В стремежа си да утвърди принципите на правовата държава и на разделението на властите Конституцията закрепва изискване за съдебен контрол за законност на актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат. В своята практика Конституционният съд подчертава фундаменталното значение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и нейната основополагаща роля на гаранция за утвърждаване на принципите на правовата държава, на разделението на властите и на подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13/1993 г., Решение № 21 от 1995 г. по к.д. № 18/1995 г., Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г., Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4/1999 г., Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11/2002 г., Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г., Решение № 4 от 2019 г. по к.д. № 15/2018 г. и др.).

Необходимо конституционно условие за възникване на процесуален правен интерес от съдебно обжалване по чл. 120, ал. 2 от Основния закон е административният акт да засяга лицето, което го обжалва. За да се изясни съдържанието на това "засягане", Конституционният съд тълкува разпоредбата на чл. 120, ал. 2 в неразривна връзка и с чл. 56 от Конституцията. В чл. 56 е уредено основното право на защита на всеки гражданин, "когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси". Административният акт "засяга" по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебнообжалваемите актове. Същевременно това материалноправно основание легитимира процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт (Решение № 21 от 1995 г. по к.д. № 18/1995 г.).

Общите устройствени планове, чиято необжалваемост е предвидена с ал. 6 на чл. 215 ЗУТ, несъмнено засягат гражданите и юридическите лица, чиито имоти са включени в тях. Действително съгласно чл. 104, ал. 3 ЗУТ общите устройствени планове нямат пряко приложение за разрешаване на строителство, тъй като не определят конкретното предназначение на отделните поземлени имоти, а само преобладаващото и най-общото предназначение и начин на устройство на отделните структурни части на териториите в

техния обхват. Общите устройствени планове като вид устройствени планове са съвкупност от предвиждания и тенденции за развитие на територията и включват мерки от устройствен характер, насочени към застрояването, опазването на природните ресурси и общественоекономическото развитие на територията, за която се отнасят. Те представляват инструмент за пространствено развитие с дългосрочен характер по отношение на голяма територия и нямат пряко приложение по отношение на отделния поземлен имот и за разрешаване извършване на строителство в него. Неразделна част от всеки общ устройствен план са правилата и нормативите за неговото прилагане, които се изработват в съответствие с наредбата по чл. 13, ал. 1 ЗУТ, а именно Наредба № 7 от 2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони (ДВ, бр. 3 от 2004 г.), и се одобряват едновременно с плана.

Тази правна характеристика на общите устройствени планове позволява да се заключи, че те не намират пряко приложение за поземлените имоти в обхвата им. Същевременно предвижданията им, с които се определят общата структура и преобладаващото предназначение на териториите, видът и предназначението на техническата инфраструктура и опазването на околната среда и обектите на културно-историческото наследство, са задължителни при изготвянето на подробните устройствени планове (чл. 104, ал. 1 ЗУТ). Тъй като подробният устройствен план е в логична, смислова и формална взаимовръзка с приетия общ устройствен план, то и засягането на един имот с подробния план, когато това е във връзка с дадени решения на общия план, се дължи в последна сметка на разпоредбите на общия устройствен план.

В Закона за устройство на територията са налице хипотези на пряко засягане от общите устройствени планове на основното право на собственост на граждани и юридически лица, чиито недвижими имоти в обхвата му попадат в територия, предвидена за изграждане на обекти - публична държавна собственост или публична общинска собственост, както и с цел защита на обществените интереси - опазване на околната среда и на човешкото здраве, опазване на земеделски, горски и защитени територии и защитени зони (по аргумент от чл. 103а, ал. 1, изр. 2 ЗУТ). Това засягане се изразява в невъзможността тези собственици да запазят завареното предназначение по подробния устройствен план или да преотредят имотите си за друго съобразно волята и желанието им предвид това, че за територията, в която попадат имотите им, е изработен проект на общ устройствен план, предвиждащ изграждането на обекти - публична собственост на държавата или общините, срещу който не могат да упражнят правото си на съдебна защита. Тази категория собственици, а и тези, по отношение на които има одобрен и влязъл в сила подробен устройствен план за имота им, но който все още не е реализиран, имат правен интерес изработеният общ устройствен план да не влиза в сила, тъй като с влизането му в сила се спира действието по прилагане на заварените подробни устройствени планове в частите, в които с общия устройствен план се предвижда друго предназначение и начин на устройство за тези поземлени имоти, а именно за изграждане на обекти - публична собственост на държавата или общините (чл. 103а, ал. 3 във връзка с ал. 1 ЗУТ).

Задължението подробният устройствен план да съответства на общия устройствен план (чл. 103, ал. 4 и чл. 104, ал. 1, изр. 2 ЗУТ) поставя посочения кръг собственици на недвижими имоти в по-неблагоприятно положение спрямо други, за чиито имоти общият устройствен план не предвижда промяна на предназначението на територията, в която попадат, а запазва завареното им предназначение по подробния устройствен план. За тези неблагоприятно засегнати собственици, лишени от възможност да обжалват общия

устройствен план поради законовата норма на чл. 215, ал. 6 ЗУТ, изходът е ясен. Въз основа на общия устройствен план ще бъде одобрен подробен устройствен план, който, въпреки че могат да обжалват, в повечето случаи остава непроменен, в резултат на което собствеността им се отнема чрез принудително отчуждаване по реда на Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост.

Наистина съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията съдебният контрол върху административните актове не е всеобхватен. Подлежат на контрол за законност всички административни актове освен изрично посочените от закона (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13/1993 г.).

В практиката си Конституционният съд многократно е подчертавал, че правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер. При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните права. 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 (Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25/1996 г.; Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г.; Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г. и др.).

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. Предвидената възможност за обжалване на подробните устройствени планове не е в състояние да отстрани допуснатите нарушения при изработване на общите устройствени планове.

Конституционният съд смята също, че намерението на законодателя да предвиди необжалваемост на общите устройствени планове не е проведено последователно в духа на принципа за равенство, тъй като държавата може чрез областния управител да защити държавните и обществените интереси, ако приеме, че те са засегнати от акта на органа на местно самоуправление за одобряване на общия устройствен план. С разпоредбата на чл. 127, ал. 6, изр. 2 ЗУТ е предоставено право на областния управител да върне решението на общинския съвет за одобряване на общия устройствен план за ново обсъждане или да го оспори пред съответния административен съд при условията и по реда на чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Това правомощие на областния управител е в защита на държавния интерес, като в същото време възможността за защита на личния интерес на гражданите е отнета. В тази насока разпоредбата на чл. 215, ал. 6 ЗУТ нарушава и материалната справедливост като елемент от принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Предвид изложеното Конституционният съд намира, че оспорената разпоредба на чл. 215, ал. 6 ЗУТ противоречи на Конституцията.

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

РЕШИ:

Обявява 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 2.01.2001 г.; посл. изм., бр. 62 от 14.07.2020 г.).

Съдията Гроздан Илиев е подписал решението с особено мнение.
Председател:
Борис Велчев

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

**на съдията Гроздан Илиев
по конституционно дело № 2 от 2020 г.**

Подписвам с особено мнение решението по следните съображения:

Конституционният съд обяви за противоконституционна разпоредбата на чл. 208, ал. 1 в частта "а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години" от Закона за устройство на територията (ЗУТ) (обн., ДВ, бр. 1 от 2.01.2001 г.; посл. изм., бр. 62 от 14.07.2020 г.) с основен аргумент, от който следва диспозитивът, че оспорената разпоредба противоречи на принципа на правовата държава - чл. 4 от Конституцията. Съдът се произнесе по същество в тази част, без да отчете, че на посоченото основание искането на Висшия адвокатски съвет (ВАДВС) за установяване на противоконституционност на оспорената разпоредба е недопустимо. По въпроса за допустимостта на искането съдът може да се произнесе във всяка фаза на конституционния процес - чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд.

Съгласно конституционната разпоредба на чл. 150, ал. 4 правомощията на ВАДВС да сезира Конституционния съд са ограничени до възможността да прави искане само с основание по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията - за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. Когато законът не съответства на други конституционни норми и принципи, какъвто в случая е принципът на правовата държава - чл. 4 от Конституцията, дори да се приеме, че нарушението на последния индиректно/косвено да води до засягане правата и свободите на гражданите, то не може да бъде предмет на искане по чл. 150, ал. 4 от Конституцията. В този и други подобни случаи ВАДВС не разполага с правомощието за пряко сезиране на Конституционния съд. При твърдяната противоконституционност той разполага с възможността да уведоми органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които извършват самостоятелна преценка за наличие на основанията по чл. 149, ал. 1 от Конституцията, за да сезират Конституционния съд. В този смисъл е последователната практика на Конституционния съд, намерила израз в Решение № 11 от 18.12.2007 г. по к.д. № 6/2007 г.; Определение № 8 от 2.12.2010 г. по к.д. № 14 от 2010 г.; Определение № 2 от 12.04.2016 г. по к.д. № 12 от 2015 г.; Определение № 1 от 21.02.2019 г. по к.д. № 1 от 2019 г.

ВАДВС може да упражни правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията само за установяване на противоконституционност на закон, с който пряко се нарушават права и свободи на гражданите, каквато хипотеза не е налице в случаите на твърдяно нарушение на чл. 4 от Конституцията. Изискването за наличие на пряко противоречие на оспорената норма на закон със съответната конституционна разпоредба като предпоставка за разглеждане на искането по същество е трайно застъпено и в практиката на КС - Решение № 4 от 15.03.2007 г. по к.д. № 10 от 2006 г.; Решение № 11 от 3.07.2018 г. по к.д. № 8/2008 г.; Определение № 2 от 12.04.2016 г. по к.д. № 12 от 2015 г.; Определение № 1 от 21.02.2019 г. по к.д. № 1/2019 г.; Решение № 11 от 3.07.2018 г. по к.д. № 8 от 2018 г.

Въпросите относно допустимостта на искането се поставят и в частта, с която се поддържа наличие на противоконституционност на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ поради противоречие с разпоредбите на чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Оспорената разпоредба на чл. 215, ал. 6 ЗУТ (Нова - ДВ, бр. 87 от 2010 г.; изм., бр. 82 от 2012 г., в сила от 26.11.2012 г.) и разпоредбата на чл. 127, ал. 9, изр. второ от ЗУТ (обн., ДВ, бр. 65 от 2003 г.; изм., бр. 103 от 23.12.2005 г.) последователно утвърждават принципа за необжалваемост на общите устройствени планове (ОУП). Искане на състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 127, ал. 9, изр. 2 от ЗУТ вече е било предмет на разглеждане по к.д. № 1 от 2006 г. С Решение № 5 от 9 май 2006 г. искането е отхвърлено. При положение че е налице съвпадение в предмета на двете разпоредби (чл. 215, ал. 6 и чл. 127, ал. 9 ЗУТ), както и наличието на влязло в сила предходно решение на Конституционния съд, съдът не може повторно да се произнесе по същество по всяко следващо искане, което има същия предмет. Това е така, защото решението е с действие *erga omnes* - спрямо всички правни субекти (чл. 14, ал. 5 и 6 ЗКС), включително Конституционния съд, който е обвързан от предходните свои актове, и съгласно чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), щом като се е произнесъл с решение, по същия предмет не могат да се правят нови искания. Промяната на номерацията на разпоредбите не води до друг извод, след като става въпрос за един и същ предмет и наведените доводи за противоконституционност са същите - отнасят се до необжалваемост на ОУП, респ. ограничаване правото на защита, поради което искането се явява недопустимо (Определение от 12.10.2004 г. по к.д. № 6 от 2004 г., Определение № 5 от 9.10.2007 г. по к.д. № 6 от 2007 г.).

Конституционният съд с решението по к.д. № 1 от 2006 г. е разгледал искането по същество. Обсъдил е твърденията за противоречие на оспорената законова разпоредба с чл. 17 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Съображенията на съда, с които е отхвърлил като неоснователни доводите за нарушение на правото на частна собственост и правото на защита, не са в противоречие с тълкувателните разрешения, дадени в тълкувателното решение по к.д. № 12 от 2014 г., които представляват синтезиран израз на практиката на КС по приложението на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съобразена и възприета с решението по к.д. № 1 от 2006 г. Обсъдил е и предвидените в закона други форми на защита в процеса на одобряване на ОУП, които са съобразени с обстоятелството, че с такъв план не се засягат пряко и не се създават, отменят или ограничават права и за собствениците не се пораждаат правни последици, които да пораждаат пряк правен интерес за обжалване на устройствените планове, каквото изискване като процесуална предпоставка не противоречи на критериите, установени с чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. При това положение разглеждането по същество на новото искане с напълно противоположен резултат по отношение на правните последици означава пререшаване на казуса, което е недопустимо.

По същество конституционно неприемлива е застъпената в решението теза, че разпоредбата на чл. 215, ал. 6 ЗУТ нарушава материалната справедливост като елемент от принципа на правовата държава. Основният аргумент в подкрепа на тезата се свързва с приетата от съда неравнопоставеност между гражданите и държавата по отношение упражняване правото на защита. Не се държи сметка обаче за разликата между правото на защита срещу изпълнителната власт и правозащитната дейност на овластените държавни органи. В случая областният управител по силата на чл. 127, ал. 6, изр. 2 ЗУТ, респ. чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), може да върне решението на общинския съвет за одобряване на ОУП или да го обжалва пред

съответния административен съд, но упражнявайки тези правомощия, той защитава интересите на всички граждани и юридически лица. Областният управител като държавен орган не е ограничен да защитава единствено и само държавния интерес. Той защитава интересите на всички на основание назначаването и овластяването му с правомощия в Конституцията (чл. 143, ал. 3) и законите (чл. 31, ал. 1, т. 4 и 5 ЗМСМА) да защитава правата държава и демократичното управление, поради което е задължен при допуснати нарушения, свързани с изработване и утвърждаване на ОУП, да предприеме необходимите действия за отстраняване на нарушенията на закона, вкл. и в случаите, когато нарушението засяга правото на частна собственост.

Конституционен съдия:

Гроздан Илиев