

Решение № 9 от 5.12.2019 г. на КС по к. д. № 8/2019 г., докладчик съдията Надежда Джелепова

Обн., ДВ, бр. 98 от 13.12.2019 г.

чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ

чл. 149, ал. 1, т. 4 КРБ

чл. 42а, ал. 3 ЗДС

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколиста Полина Пешева разгледа в закрито заседание на 5 декември 2019 г. конституционно дело № 8/2019 г., докладвано от съдията Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4, предложение второ от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 5.06.2019 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност и несъответствие с чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека на § 3, т. 1 относно чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.) и за установяване на противоконституционност на § 4 от същия закон, с който се създава чл. 42а, ал. 3 в Закона за държавната собственост (ЗДС).

Подателят на искането излага подробно съображенията си за нарушение на чл. 17, ал. 5 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, както и за несъответствие с чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека на § 3, т. 1 относно чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.).

Според президента за разлика от дефиницията за "национален обект" (§ 1 от допълнителните разпоредби (ДР) на ЗДС), която съдържа ясни критерии, на които трябва да отговаря един обект, за да е национален, понятието "обект с национално значение" (§ 5, т. 62 от ДР на Закона за устройство на територията (ЗУТ) не съдържа такива критерии. Липсата на критерии, които да очертаят същностни характеристики на понятието "обект с национално значение", не дава гаранции, че тази категория обекти обхваща само такива за държавни нужди, каквото е изискването на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Поради липсата на критерии Министерският съвет разполага с неограничена дискреционна власт да обявява такива обекти. По този начин според вносителя законодателят създава предпоставки при прилагането да бъде нарушена конституционната забрана за произвол, която е проявление на принципите на равенство и на правовата държава. Подобна широка дискреция не отговаря на изискванията за правна сигурност и предвидимост, които са особено важни за защитата на конституционно прогласени права, каквото е правото на частна собственост.

В искането на президента се излагат аргументи, че § 4 от Закона за изменение и

допълнение на Закона за държавната собственост (ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.), с който се създава чл. 42а, ал. 3 от ЗДС, противоречи на чл. 6, ал. 2 (принцип на равенство пред закона) и на чл. 4, ал. 1 (принцип на правовата държава) от Конституцията.

С определение от 2 юли 2019 г. Конституционният съд е приел, че предмет на производството са чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" и чл. 42а, ал. 3 от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г.; редакция към момента на допускането, бр. 44 от 4.06.2019 г.; посл. изм., бр. 94 от 29.11.2019 г.) и е допуснал искането за разглеждане по същество.

С определението Конституционният съд е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на земеделието, храните и горите, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, омбудсмана и Висшия адвокатски съвет.

Отправена е покана до Съюза на юристите в България, Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека и фондация "Български адвокати за правата на човека" да предложат писмени становища по предмета на делото.

Поканени са да дадат писмено правно мнение проф. д-р Венцислав Стоянов, проф. д-р Иван Русчев, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Златимир Орсов и доц. д-р Павел Сарафов.

Според представените писмени становища на Министерския съвет, на министъра на регионалното развитие и благоустройството, на Върховния касационен съд и изразеното правно мнение на доц. д-р Златимир Орсов искането е неоснователно. В обобщен вид изложените в тези становища аргументи могат да се сведат до следното: понятието "обект с национално значение" има отношение към производството за допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване, а не е критерий, съгласно който се установява наличието на държавна нужда. Държавната нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, се установява с влязъл в сила подробен устройствен план. Предварителното изпълнение по чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС се допуска от съда при наличие на определените в закона кумулативни условия. За да допусне предварително изпълнение, съдът е този, който преценява дали се налага да се защитят особено важни държавни или обществени интереси. Тази уредба е в съответствие с чл. 17, ал. 5 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Процедурата и предвидените в закона гаранции отговарят и на изискванията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ, Съдът) относно спазването на принципа, заложен в чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Министерският съвет, министърът на регионалното развитие и благоустройството, Върховният касационен съд и доц. д-р Златимир Орсов намират, че оспорването на разпоредбата на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС също е неоснователно. Имотното обезщетение по чл. 42а, ал. 1 от ЗДС е възможност, а не задължение за държавата. Тази правна възможност не се прилага в хипотезата на чл. 42а, ал. 2 от ЗДС – за собственици на отчуждени маломерни имоти. С чл. 42а, ал. 3 от ЗДС се разширява приложното поле на чл. 42а, ал. 1 от ЗДС и по отношение на собственици/съсобственици на маломерни, но многобройни имоти с обща площ над 50 дка. В случая е налице законова диференциация и не са нарушени чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В подкрепа на искането на президента са изразили становища Върховният

административен съд, Съюзът на юристите в България и фондация "Български адвокати за правата на човека".

Върховният административен съд отбелязва, че понятието "държавна нужда" е въведено в Конституцията, но няма конституционна или законова дефиниция. Нормата на чл. 33 от ЗДС, чрез която се определя държавната нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, не включва в обхвата си понятието "обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията", следователно то не може да служи като доказателство за наличието на "държавна нужда" по смисъла на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Поддържа се, че като свързва последиците от предварителното изпълнение на акта за отчуждаване – лишаване на собственика от владение, от ползване и от право на разпореждане, преди приключване на отчуждителното производство, на основание, което не присъства в обективния обхват на чл. 32 и 33 от ЗДС, законът непропорционално нарушава конституционното изискване за неприкосновеност на собствеността, нарушава и правната сигурност, която е елемент от основополагащия принцип на чл. 4 от Конституцията – този на правовата държава.

Оспорването на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС също е основателно според Върховния административен съд. Прилагането на разпоредбата води до ситуация, в която лица, находящи се в сходно правно положение на собственици на отчуждени имоти с площи под минимума, посочен в чл. 42а, ал. 2 от ЗДС, да се третират от закона по различен начин – тези по ал. 3 на същия текст ще разполагат със субективното право да получат и имотно обезщетение, докато собствениците по ал. 2 са лишени от правото на имотно обезщетение и имат право само на парично обезщетение. Като резултат се прави извод, че правилото на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС създава неравнопоставеност на основата на имущественото състояние, като предвижда различен способ на обезщетяване на лицата в сходно положение и противоречи на принципа на равенство пред закона, въведен с чл. 6 от Конституцията.

Твърди се, че използваният от законодателя в чл. 42а, ал. 3 от ЗДС израз "обща площ над 50 дка" създава възможност за различно тълкуване. От съдържанието на нормата не става ясно дали изразът "над 50 дка" се отнася до обхвата на общата собственост като цяло, без значение дали е засегната от отчуждаване, или се отнася само до размера на отчуждената част. Според Върховния административен съд не е ясен и изразът "и на имоти на едни и същи съсобственици", що се отнася до възникването на правото на имотно обезщетение. Тази формулировка на закона създава ситуация на двусмислие, неопределеност и съмнение в тълкуването и прилагането ѝ, поради което е налице нарушение на конституционния принцип на правовата държава.

Съюзът на юристите в България намира, че е недопустимо с аргументи за целесъобразност да се пренебрегват и нарушават основни начала, заложи в Конституцията на Република България, като се позовава на Решение № 6 от 15.07.2013 г. по к.д. № 5/2013 г. Поддържа се, че с промяната в оспорваните разпоредби се цели да се постигне неограничено право на Министерския съвет да определя "обекти с национално значение" без наличие на държавна нужда и ясни критерии за определянето им, както и че начинът на обезщетяване на различните правни субекти са нарушения на изискванията за законност и предвидимост при законоустановената намеса в правото на частна собственост.

В становището си фондация "Български адвокати за правата на човека" изразява отношение само за изменението на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС. Изложени са подробни съображения, че разпоредбата е противоконституционна в цялост, а не само в оспорената

от президента част. Според фондацията тази правна уредба е поредният опит на законодателя посредством либерализиране на режима на предварително изпълнение на актовете за отчуждаване на частна собственост да постигне бързина и ефективност на изпълнението на инфраструктурни и други строителни проекти за сметка на конституционно установени принципи и права на гражданите. Излагат се съображения, че освен чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията нормата нарушава и чл. 56 от Основния закон и чл. 6, пар. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, тъй като производството по допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване протича без участието на собственика.

Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени да дадат правно мнение по делото не са представили писмени становища.

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

Относно искането за установяване на противоконституционност и несъответствие с чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека на чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от ЗДС:

В чл. 17, ал. 3 Конституцията на Република България обявява частната собственост за неприкосновена, като съгласно ал. 1 на същия текст държавата следва да защитава и гарантира тази неприкосновеност. Изключение от това правило представлява възможността за принудително отчуждаване на частна собственост, предвидена в чл. 17, ал. 5 от Конституцията, което е свързано с даването на предимство на публичния интерес пред частния интерес на собственика на имота.

Принудителното отчуждаване на частна собственост според чл. 17, ал. 5 от Конституцията е допустимо при спазване на следните кумулативни условия: отчуждаването да е въз основа на закон; да е само за държавни или общински нужди; тези нужди да не могат да бъдат задоволени по друг начин; да бъде определено равностойно на отчуждения имот обезщетение; определеното обезщетение да бъде предварително изплатено на собственика или собствениците.

Отчуждаването се осъществява чрез постановяване на индивидуален административен акт с конститутивно действие, по силата на който държавата придобива собствеността върху отчуждения имот на оригинално основание. Специалните закони, които регламентират реда за принудително отчуждаване на частна собственост от физически и юридически лица, са Законът за държавната собственост и Законът за общинската собственост. Законът, който посочва нуждата от отчуждаване за изграждане на обекти – публична собственост на държавата и общините, е Законът за устройство на територията. Отчуждаването по Закона за държавната собственост за изграждане на национални обекти се извършва с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите (чл. 34а, ал. 1 от ЗДС), а в останалите случаи – със заповед на областния управител по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите (чл. 34а, ал. 2 от ЗДС).

Основната предпоставка за извършване на принудително отчуждаване както по чл. 17, ал. 5 от Конституцията, така и по чл. 32, ал. 1 от ЗДС, е наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин. Съгласно чл. 33, ал. 2 от ЗДС тази нужда

се установява с влязъл в сила подробен устройствен план, предвиждащ изграждане на обекти за задоволяване на държавните нужди, или одобрен подробен устройствен план, който предвижда изграждане на национален обект, за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение, или по друг начин, предвиден в закон. Във всички случаи основание за започване на производство по принудително отчуждаване на частна собственост е наличието на влязъл в сила подробен устройствен план, предвиждащ изграждане на обекти – публична държавна собственост. Кои са тези обекти е указано в текста на чл. 205, т. 1 – 5 от глава седемнадесета на Закона за устройство на територията "Обезщетяване при принудително отчуждаване на недвижими имоти за изграждане на обекти – публична собственост на държавата и общините". От съдържанието на посочената разпоредба се установява, че част от тези обекти отговарят на определението за "национален обект" по смисъла на § 1 от ДР на ЗДС, но са посочени и други, които остават извън това определение.

Подробните устройствени планове съгласно чл. 103, ал. 3 от ЗУТ определят конкретното предназначение и начин на устройство на отделните поземлени имоти, обхванати от плана. Подробен устройствен план се изработва и одобрява за един или група поземлени имоти във и извън границите на урбанизираните територии и за изграждане на национални обекти и обекти с национално значение. В Закона за устройство на територията изработването и одобряването на подробни устройствени планове за тези обекти е уредено едновременно и по идентичен начин в редица норми: чл. 109, ал. 3, т. 1 и 2; чл. 124а, ал. 4, т. 2; чл. 128, ал. 12, т. 2, буква "б"; чл. 129, ал. 3, т. 2, буква "б"; чл. 131, ал. 3. Понятията "национален обект" и "обект с национално значение" са употребени в Закона за устройство на територията и в други разпоредби, свързани с инвестиционното проектиране и строителството: чл. 144, ал. 6; чл. 145, ал. 1, т. 3, буква "б"; чл. 153, ал. 2, т. 3. В чл. 215, ал. 4, изр. второ и ал. 7 от ЗУТ е уредена процедурата по съдебно оспорване на подробни устройствени планове и разрешения за строеж също за такива обекти.

Принудителното отчуждаване на частна собственост по Закона за държавната собственост може да бъде предприето при наличие на влязъл в сила подробен устройствен план, който предвижда изграждане на някои от обектите, изрично описани в чл. 205, т. 1 – 5 от ЗУТ, независимо от това дали са обявени за "национални" по смисъла на Закона за държавната собственост или за такива "с национално значение" по смисъла на Закона за устройство на територията, защото всички те са обекти – публична собственост на държавата, и са предназначени да задоволяват публични нужди.

Частично оспорената от президента разпоредба на чл. 39б, ал. 1 от ЗДС урежда реда и предпоставките за допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване. Тя не въвежда условия за принудително отчуждаване на частна собственост в несъответствие с чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Условието, които трябва да са налице, за да се пристъпи към принудително отчуждаване на частна собственост, са посочени в конституционната норма на чл. 17, ал. 5 и в разпоредбата на чл. 32, ал. 1 от ЗДС, а не в атакуваната част от чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС. Поради това не е възможно чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС в частта "обект с национално значение" да разширява възможността за принудително отчуждаване на частна собственост за изграждане на национални обекти и на обекти с национално значение в несъответствие с чл. 17, ал. 5 от Конституцията, както се твърди в искането на президента.

Разпоредбата на § 5, т. 62 от ДР на ЗУТ не е предмет на оспорване по настоящото конституционно дело. Освен това тази разпоредба не е материалноправна. Съдържанието ѝ е относимо само по отношение на Закона за устройство на територията, което изрично е

посочено в § 5 от ДР на ЗУТ. Условието за определяне на даден обект като такъв с национално значение са посочени в конкретните материални закони. Следва да се има предвид и това, че оспореният израз "обект с национално значение" е употребен от законодателя в текста на чл. 396, ал. 1, т. 1 от ЗДС за нуждата от допускане на предварително изпълнение на акта за отчуждаване, финализиращ отчуждителното производство в случаите, в които с влязъл в сила подробен устройствен план имотите са вече отредени за изграждане на национален обект или обект с национално значение. Тези две категории обекти са предпоставка за допускане на предварително изпълнение, а не основание за принудително отчуждаване. Влезият в сила подробен устройствен план, предвиждащ изграждане на обекти – публична собственост на държавата, косвено е във връзка с едно от условията на конституционната норма за принудително отчуждаване, тъй като установява наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин. В тези обекти – публична собственост на държавата, влизат както национални обекти по смисъла на § 1 от ДР на ЗДС, така и обекти с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията. Това следва от изброяването на тези обекти в чл. 205, т. 1 – 5 от ЗУТ, които включват не само националните обекти, посочени в § 1 от ДР на ЗДС, но и други, за които законът допуска отчуждаване. Сред тях са и обектите с национално значение, за които в чл. 109, ал. 3, т. 1 от ЗУТ изрично се допуска изработване на подробен устройствен план. Поради това е конституционносъобразна оспорената разпоредба, поставяща като условие за предварително изпълнение наличието на влязъл в сила подробен устройствен план, с който имотът вече е отреден за изграждане на обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията, както и за национален обект по смисъла на § 1 от ДР на ЗДС.

Конституционният съд намира, че оспореният израз от чл. 396, ал. 1, т. 1, който съдържа едно от основанията за предварително изпълнение на акта за отчуждаване, следва да се разглежда в цялостния контекст на правната норма, а не отделно, както е направено в искането. Посочената разпоредба предвижда предварително изпълнение на акта за отчуждаване на двете категории обекти – национални и такива с национално значение, предвидени с подробния устройствен план, за да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, като и тук критерият е наличието на особено важен държавен интерес, който съответства на чл. 17, ал. 5 от Конституцията за наличие на държавни нужди.

Предпоставките за предварително изпълнение на акта за отчуждаване са очертани в три точки в чл. 396, ал. 1 от ЗДС по отношение и на двата вида национални обекти, като преценката за наличието им е предоставена на безпристрастен съд, което е гаранция за защита на правата на собствениците на отчуждените имоти. Конституционният съд е имал повод да посочи в Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5/2003 г., че "съдебната защита е най-висшата правна гаранция както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове".

Следва да се отбележи и обстоятелството, че това, дали даден обект е такъв с национално значение, е предмет не на съдебното производство по чл. 396, ал. 1 от ЗДС за допускане на предварително изпълнение, а на съдебното производство по оспорване на подробния устройствен план, предвиждащ изграждането му, или на производството по оспорване на решението на Министерския съвет, с което обектът е обявен за такъв с национално значение. Тези производства, инициирани от собствениците на имотите и развили се с тяхно участие, предхождат отчуждаването и гарантират правата на частните

собственици.

Нужно е да се подчертае и това, че с искането на президента не се оспорва предварителното изпълнение на акта за отчуждаване за изграждане на национални обекти, което налага извод, че самият вносител не счита, че в тази си част разпоредбата е противоконституционна. Поради еднаквото правно положение на двата вида обекти съгласно устройствения закон – обекти, публична собственост на държавата по чл. 205 от ЗУТ, Конституционният съд намира, че включването на израза "обект с национално значение" в текста на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС не противоречи на чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

Принципът на правовата държава изисква от законодателя да е последователен и предвидим. Необходимо е приеманите от него закони да гарантират правната сигурност и да зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица права, без да ги засягат непропорционално. Когато се налага ограничаване на конституционно защитени права, то следва да бъде правно обосновано и еднакво за всички в името на друг също така конституционно защитен обществен интерес.

Оспорената разпоредба не нарушава изискването за пропорционалност като проявление на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото ограничението на частната собственост на физическите и юридическите лица е по силата на конституционната норма на чл. 17, ал. 5 и съответната ѝ разпоредба на чл. 32, ал. 1 от ЗДС, допускащи принудително отчуждаване на частна собственост в името на друг конституционно защитен публичен интерес, какъвто е нуждата от изграждане на обекти – публична собственост на държавата. Сред тези обекти по силата на чл. 205 от ЗУТ попадат както националните обекти по § 1 от ДР на ЗДС, така и обектите с национално значение по смисъла на § 5, т. 62 от ДР на ЗУТ, стига да са предвидени за изграждане с влязъл в сила подробен устройствен план, който подлежи на самостоятелно оспорване по съдебен ред. Допусканото от Конституцията, Закона за държавната собственост и Закона за устройство на територията принудително отчуждаване на частна собственост за изграждане на обекти с национално значение представлява ограничение на правото на собственост. Това ограничение е обществено оправдано и пропорционално, тъй като срещу отнемането на собствеността собствениците на отчуждени имоти получават предварително изплатено съответстващо обезщетение, а отчуждаването се осъществява само за публични нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин, като за спазването на тези предпоставки е предвиден съдебен контрол.

Разпоредбата на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС, с която се допуска предварително изпълнение на акта за отчуждаване, в частта на оспорения израз "обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" на още по-силно основание не е непропорционална. Гаранция за това, че ограничението на правото на частна собственост при предварителното изпълнение на акта за отчуждаване е пропорционално и предвидимо, са създадените от законодателя предпоставки за неговото допускане при изрично посочените основания и от независим съд, съблюдаващ спазването им. Предварителното изпълнение на акта за отчуждаване се допуска срещу предварително внесено обезщетение по сметка на правоимащите собственици, както и парична гаранция в размер на 1/3 от внесеното обезщетение, която служи за изплащане на евентуално увеличения от съда размер на обезщетението и за покриване на евентуални претенции за обезщетението за пропуснати ползи и за вредите върху имота, причинени от това предварително изпълнение – чл. 39б, ал. 1, т. 1, 2 и 3, ал. 2, 3, 5, 7 и 12 от ЗДС. С тази уредба на предварителното изпълнение на акта за отчуждаване по чл. 39б, ал. 1, т. 1 от

ЗДС, вкл. и с израза "обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията", е спазен принципът на правовата държава за гарантиране на правна сигурност, предвидимост и пропорционалност, поради което липсва противоконституционност на това основание. Правото на собственост, гарантирано от Основния закон, не е абсолютно в конституционния смисъл на понятието, като Конституцията допуска ограничаването на това право. Частично оспореното от президента предварително изпълнение на акта за отчуждаване на частна собственост не е конституционно нетърпимо предвид гарантираното оспорване пред съд както на отчуждаването, така и на размера на обезщетението.

Не е основателно и направеното от президента искане за установяване на несъответствие на чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" с чл. 1, изр. второ от Протокол № 1 към КЗПЧОС и с чл. 17, § 2 от Всеобщата декларация за правата на човека от 10 декември 1948 г. Двата текста, на които вносителят се позовава, касаят мирното ползване на частната собственост и това, че никой не може да бъде произволно лишаван от своята собственост. Както беше посочено по-горе, оспорената разпоредба на чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" не урежда принудителното отчуждаване на частна собственост, а предвижда само предварително изпълнение на вече издадения акт за отчуждаване, което се допуска от независим съд при установени в закон изисквания, едно от които е конституционното изискване за предварително и равностойно обезщетение на собственика на имота.

Разпоредбата на чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС съдържа три отделни правила, първото от които формулира принципа за необезпокоявано ползване на собствеността. Второто правило, на което се позовава президентът в искането си, се отнася до лишаването от собственост и го подчинява на определени условия. Третото правило установява правото на държавите да приемат закони, каквито считат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес.

В практиката си Европейският съд по правата на човека приема, че държавите имат право на суверенна преценка при приемане на вътрешното си законодателство, отнасящо се до регламентиране на условията, при които може да бъде предвидено лишаването от собственост в обществен интерес. В тези случаи Съдът признава на държавите правото да приемат закони, с които се ограничават права на граждани в интерес на обществото, без да има право да се произнася дали съответните законодателни разпоредби са най-доброто разрешение (в този смисъл Решение от 23.03.1999 г. по делото "Ceskomoravska myslivecka jednota срещу Чехия"; Решение от 19.12.1989 г. по делото "Мелакер и други срещу Австрия"; Решение от 21.02.1986 г. по делото "Джеймс и други срещу Обединеното кралство" и др.). Съдът приема също така, че ограничаването на правото на собственост, предвидено в закон и извършено за осъществяване на легитимна социална, икономическа или друга политика, е в интерес на обществото. Провеждането на благоустройствена политика е в обществен интерес, като е признато, че в тази комплексна и трудна област страните разполагат с широка свобода на преценка, за да осъществяват своята политика в тази материя (Решение от 23.09.1982 г. по делото "Споруниг и Лонрот срещу Швеция").

Според постоянната практика на Европейския съд по правата на човека няма нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС, когато отнемането на собствеността е в обществена полза, направено е въз основа на закон, уреждащ процедурата, по която се извършва отчуждаването, без прекомерно забавяне и срещу справедливо и своевременно

обезщетение. В тези случаи се приема, че намесата в правото на собственост чрез отнемането му е пропорционална на целта – да бъде задоволен общественият интерес.

Оспорената от президента уредба в чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС относно обектите с национално значение е в пълно съответствие с посочените изисквания на чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС, защото предварителното изпълнение се допуска само от независим съд при ясно и конкретно определени в закона предпоставки и при установена въз основа на закон държавна нужда. Налице е гарантирана от закона защита на правата на собствениците на отчуждени имоти, с което е осигурено съответствие между използваните средства и преследваната цел.

Другите два акта, по отношение на които се твърди несъответствие – чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл. 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз, също допускат отнемането на собствеността в обществена полза в предвидените със закон случаи и при посочените в него конкретни условия и при справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Правилата на принудителното отчуждаване и на допускането на предварително изпълнение на акта за отчуждаване както за национален обект, така и за обект с национално значение, са уредени по еднакъв начин, като държавната нужда е предварително определена с влязъл в сила подробен устройствен план, предварително е заплатено справедливо обезщетение в размер на пазарната цена на отчуждения имот с предвидена възможност за съдебно оспорване, предварително е внесена гаранция за евентуалното увеличение на обезщетението и за причинени от предварителното изпълнение вреди.

С оглед горното Конституционният съд приема, че чл. 39б, ал. 1, т. 1 от ЗДС в оспорената си част не е в несъответствие с общопризнатите норми на международното право.

Относно искането за установяване на противоконституционност на чл. 42а, ал. 3 от ЗДС:

При принудителното отчуждаване на частна собственост в чл. 32, ал. 2 от ЗДС е въведено правилото за равностойно парично обезщетяване на собственика на отчуждения имот. Изключение от това общо правило е предвидено в раздел III на глава втора от закона, отнасящо се до обезщетение при отчуждаване на земеделски земи и горски територии. В чл. 42а, ал. 1 от ЗДС е прието, че като равностойно обезщетение при отчуждаването на посочените имоти може да се предостави имот – частна държавна собственост, от държавния поземлен фонд и от горските територии – държавна собственост. По този начин, без да отрича общия принцип в чл. 32, ал. 2 от ЗДС, законодателят, като е отчел предназначението на земеделските земи и горските територии, е акцентирал на имотното обезщетяване с равностоеен имот – частна държавна собственост.

С чл. 42а, ал. 2 от ЗДС е предвидено изключение от посоченото общо правило, като е прието, че когато отчуждаваният имот е с размери, по-малки от 3 дка за ниви, 2 дка за ливади, 1 дка за трайни насаждения и 1 дка за гора, не се допуска имотно обезщетяване. Подобно разрешение има за цел да не се допуска раздробяването на предоставените в обезщетение имоти, което ги прави по-трудни за управление и обработване. Такива ограничения съществуват и в чл. 72 от Закона за наследството и чл. 7 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи.

С разпоредбата на ал. 3 на чл. 42а от ЗДС е предвидено, че изключението по ал. 2 не се прилага при отчуждаване на имоти – собственост на едно физическо или юридическо лице, както и на имоти на едни и същи съсобственици, с обща площ над 50 дка.

Конституционният съд е постоянен в практиката си, че в съответствие с чл. 4, ал. 1 от

Конституцията всяко изключение от приетите със законите общи правила трябва да бъде точно, ясно и недвусмислено формулирано. Приетото с чл. 42а, ал. 3 от ЗДС изключение от изключението не отговаря на тези условия. Редакцията на разпоредбата е неясна до степен на неразбираемост, което поставя под съмнение възможността ѝ да регулира обществените отношения, за които се отнася. Налице е двусмислие и непрецизност в изказа, което неминуемо ще доведе до противоречие при приложението на закона, както и до различна съдебна практика. Използваният от законодателя израз "с обща площ над 50 дка" не е ясен и предвидим, като създава възможност за различно тълкуване. Не е ясно дали този израз се отнася до обхвата на цялата собственост или само до размера на отчуждената част, както и дали тази част касае отчуждаването на земеделски земи и горски територии за изграждането на един обект или на различни такива. Не е ясен и изразът "и на имоти на едни и същи собственици" по отношение на възникването на правото на имотно обезщетение и значението и участието на всеки съсобственик и частта му, подлежаща на отчуждаване, спрямо общата площ. Наличието на тези неясноти се потвърждава и от представените от заинтересуваните институции и поканените изтъкнати специалисти становища и правни мнения, в които се съдържат различни разбирания на смисъла на нормата.

Правовата държава, както се поддържа в Решение № 13 от 2012 г. по к.д. № 6/2012 г., предполага липсата на противоречие между текстовете на един закон, наличието на единна система от ясни правила, които да не създават несигурност сред адресатите си с възможността да бъдат различно интерпретирани и съответно прилагани.

С Решение № 12 от 2013 г. по к.д. № 9/2013 г. Конституционният съд е направил извод, че когато рамката на съответното изключение не е определена по начин, който изключва всякакво двусмислие, съмнение и неопределеност, за да осигури еднаквото прилагане на изключението за всички еднакви случаи, е налице нарушение на конституционния принцип на правовата държава (в този смисъл също са Решение № 3 от 2014 г. по к.д. № 10/2013 г.; Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г. и др.).

По тези съображения съдът намира, че оспорената законова разпоредба не изпълнява конституционните изисквания за гарантиране на правовия ред в държавата, на правната предвидимост и сигурност, поради което е в противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и следва да бъде обявена за противоконституционна.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията на Република България Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за несъответствие с чл. 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с чл. 17, пар. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека на чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г.; посл. изм., бр. 94 от 29.11.2019 г.).

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 42а, ал. 3 от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г.; посл. изм., бр. 94 от 29.11.2019 г.).

Съдиите Георги Ангелов, Константин Пенчев и Атанас Семов са подписали решението с особено мнение по отношение на чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с

национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г.; посл. изм. и доп., бр. 94 от 29.11.2019 г.).

Председател: Борис Велчев

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Георги Ангелов и Атанас Семов по конституционно дело № 8 от 2019 г.

Намираме оспорването на частта от чл. 39б, ал. 1, т. 1 от Закона за държавната собственост (ЗДС) за основателно.

1. а. Разпоредбата противоречи пряко на чл. 17, ал. 5, последните две предложения от Конституцията. Това впрочем важи изобщо за самата възможност за предварително изпълнение на волеизявленията (актовете) за принудително отчуждаване на частна собственост.

Практиката на Конституционния съд по въпроса е синтезирана в неговото Решение № 6 от 2013 г., което няма да възпроизведеме подробно. Във всеки случай "предварително" по смисъла на конституционната норма значи обезщетението да е вече дадено (да е у или да е на разположение на отчуждавания), а "равностойно" – да е безспорно по вид и размер и да е предоставено изцяло. Обезщетяването е *conditio sine qua non* за прекратяването на досегашната собственост и за възникването на правото на собственост на държавата върху вещта.

Предварителното изпълнение на отчуждителен акт означава не друго, а вещта да бъде принудително отнета от собственика ѝ. То е тъкмо противоположното на обявената в чл. 17, ал. 3 от Конституцията неприкосновеност, "недокосваемост" на частната собственост от никого извън нейния собственик. Без да са установени и изпълнени конституционните изисквания за това, лицето, чиято вещ се отчуждава, се лишава от всички правни възможности, които му дава неговото право на собственост, условно групирани в правомощията му да владее и да се ползва от вещта. Остава му единствено правомощието да се разпорежда с нея като "гол" собственик, в какъвто е превърнат не по своя воля.

б. Предварителното изпълнение на акта за отчуждаване същевременно противоречи на задължението на законодателя, установено от чл. 17, ал. 1 от Конституцията, да гарантира и да защитава правото на собственост. Правомерността на отчуждаването, както при всяко предварително изпълнение, е "на кредит". Това обаче по силата на конституционната норма е недопустимо спрямо правото на собственост. При предварителното изпълнение неговото фактическо упражняване не само не е защитено, още по-малко гарантирано, а точно обратното – то е суспендирано.

2. Член 17, ал. 5 от Конституцията изисква принудителното отчуждаване на собственост да става "въз основа на закон". Хипотезите, в които отчуждаването може да се случи, следователно трябва да са посочени: а) от законодателната, а не от друга от трите власти, и б) да са със степен на определеност, която не допуска различно тяхно определяне или разширяването им от друга, по-конкретно – от изпълнителната власт.

Оспорената разпоредба не постига това. По легалната дефиниция на § 5, т. 62 от Закона за устройство на територията, към който тя препраща, обект с национално значение е "обект, определен като такъв със закон или с акт на Министерския съвет". Чрез препращането и към второто предложение на § 5, т. 62 законодателят всъщност прехвърля на Министерския съвет част от своята конституционна компетентност да посочи, и то

всичките, хипотези, в които може да се извършва принудително отчуждаване. Такова прехвърляне е недопустимо не просто заради забраната на чл. 2, ал. 2 от Закона за нормативните актове, а изначално, защото нарушава установеното в чл. 17, ал. 5 от Конституцията разделение на властите при принудителното отчуждаване на собственост.

3. Оспорената разпоредба не съответства на чл. 17, т. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека и на чл. 1, § 1, изр. 2 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата и основните свободи на човека.

Съгласно Декларацията "никой не трябва да бъде произволно лишаван от своята собственост". "Произволно" е в смисъла си на "без правила, без закон". Според Конвенцията "никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен ... съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право". И по двете разпоредби лишаването, и то както юридическото, така и (на по-силно основание) фактическото, е допустимо само въз основа на правна норма.

Приложението на правната норма се предхожда от проверка на нейната действителност ("висша критика на закона"), която задължително включва преценка за съотношението ѝ с другите норми съобразно юридическата им сила (нормативна йерархия).

Щом предварителното изпълнение на волеизявлението за принудително отчуждаване е конституционно недопустимо, то няма как да удовлетвори изискването на двата международни договора за законност (правомерност) на лишаването от собственост.

Конституционни съдии: Георги Ангелов Атанас Семов

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдията Константин Пенчев по конституционно дело № 8 от 2019 г.

Намирам искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията" от Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 4.06.2019 г.; посл. изм., бр. 94 от 29.11.2019 г.) за основателно, макар и по съображения, различни от изложените в него.

Съгласно чл. 17, ал. 5 от Конституцията принудително отчуждаване на собственост на граждани и юридически лица като изключение от правилото за неприкосновеност на частната собственост е допустимо при наличието на следните кумулативно дадени изисквания: отчуждаването да се извършва въз основа на закон, и то само за държавни или общински нужди; тези нужди да не могат да бъдат задоволени по никакъв друг начин; предварително да е изплатено равностойно на отчуждавания имот обезщетение. Когато размерът на дължимото обезщетение е предмет на съдебен спор, превеждането по сметка на собственика, респ. на областния управител, на определеното в акта за отчуждаване обезщетение не може да се приеме за изпълнение на изискването на чл. 17, ал. 5 от Основния закон. Равностойно обезщетение е само това, което съдът определи, и едва след превеждането му по сметка на собственика може да се приеме, че са изпълнени изискванията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Следователно всяка разпоредба, уреждаща предварително изпълнение на акта за отчуждаване на имот, би била в противоречие с конституционното изискване за предварително изплащане на равностойно обезщетение. Общественият интерес, налагащ спешното задоволяване на държавните или общинските нужди от отчуждавания имот, следва да бъде задоволен чрез други законодателни решения (напр. ускоряване на съдебните процедури по делата за оспорване на размера на

дължимите обезщетения), но не и чрез допускане на предварително изпълнение на актовете за отчуждаване.

Подобни са били и мотивите, с които Конституционният съд с Решение № 6 от 15.07.2013 г. по к.д. № 5/2013 г. е обявил за противоконституционни тогава действащи разпоредби от Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост, регламентиращи предварителното изпълнение на акта за отчуждаване.

Предмет на искането на президента на Република България е не цялата разпоредба на чл. 39б, уреждаща предварителното изпълнение на акта за отчуждаване, а само основанието за предварително изпълнение, посочено в чл. 39б, ал. 1, т. 1 в частта "или обект с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията", поради което само в тази част Конституционният съд би могъл да установи противоконституционност.

С оглед изложеното приемам, че в тази част искането на президента е основателно.

Конституционен съдия: Константин Пенчев