



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. 274

Дата 04.03.2020 г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

И С К А Н Е

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

Относно:

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 (ЗУТ) като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България и на **чл. 215, ал. 6** от ЗУТ като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 120, ал. 2 от КРБ

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Решение №2331 от 14.02.2020 г. Висшият адвокатски съвет взе решение за отправяне на искане до Конституционния съд на Република България за установяване на противоконституционност на текстовете 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 (доп. - ДВ, бр. 65 от 2003 г., доп. - ДВ, бр. 61 от 2007 г., в сила от 27.07.2007 г., предишен текст на чл. 208 - ДВ, бр. 13 от 2017 г.) като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 17, ал. 5 от българската Конституция и **чл. 215, ал. 6** от Закона за устройство на територията (нова - ДВ, бр. 87 от 2010 г., изм. - ДВ, бр. 82 от 2012 г., в сила от 26.11.2012 г.) като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 120, ал. 2 от българската Конституция.

I. Противоконституционност на чл. 208, ал. 1 в частта *„а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“* от ЗУТ

1. Противоречие с принципа за правовата държава

Конституцията от 1991 г. в Преамбюла и в чл. 4, ал. 1 определят Република България като правова държава. Тази нейна същност се проявява ярко чрез подчинението на държавните органи и останалите правни субекти на конституционноустановения ред и законите на страната и в признаване и гарантиране на основни права на личността, необходими за нейното свободно развитие. Присъщите белези на правовата държава са законността, зачитането на правната йерархия, правната предвидимост и сигурност, закрилата на правата и легитимните очаквания на гражданите и другите правни субекти.

Конституционният съд на Република България многократно се е произнасял за същността на понятието за правовата държава. В Решение №1 от 2005 г. Конституционният съд на Република България посочва, че принципът за правовата държава се състои от два елемента: „принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за материалната справедливост (материалния елемент). „Правова държава” означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност”. Като проявление на принципа за правовата държава е създаването на правна уредба, която да гарантира спазването на двата елемента на този принцип. Формалният и материалният елемент на правовата държава са взаимно обвързани и всъщност формалният елемент на правовата държава служи като гаранция за осъществяването на материалния елемент - справедливостта.

В чл. 208 от ЗУТ са уредени три различни срока за започване на отчуждителните процедури 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. Висшият адвокатски съвет смята, че уредбата в чл. 208, ал. 1 от ЗУТ в частта *„а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“* от ЗУТ не съответства на двата елемента на принципа за правовата държава.

При приемането на текста на чл. 208, ал. 1 от ЗУТ в частта *„а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“* от ЗУТ законодателят очевидно не е отчел, че предвиденият срок от 15 години е твърде дълъг и по този начин той влиза в противоречие с формалния елемент на принципа за правовата държава, а именно правната предвидимост и сигурност, закрилата на правата и легитимните очаквания на гражданите. Тази разпоредба установява неблагоприятни правни последици за твърде дълъг период като по този начин се създава правна несигурност в сферата на засегнатото лице, което има легитимни и обосновани правни очаквания и това е в противоречие с принципа на правовата държава. Текстът на чл. 208, ал. 1 в частта *„а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“* от ЗУТ не е съобразен и с втория елемент на принципа за правовата държава - материалната справедливост, т.к. уредбата не е предварително обвързана и подчинена на спазването на основните права като безусловно изискуем минимален стандарт. С оспорения текст 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 свои елемента - принципа за правната сигурност и принципа за материална справедливост.

Заложеният в чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България принцип за правовата държава поставя и изискването за съразмерност на въведеното със закона ограничение. Това означава, че то трябва да е подходящо, възможно най-мекото и същевременно достатъчно ефективно средство за постигане на конституционно оправдана цел (Решение № 14 от 2014 г. на Конституционния съд на Република България).

Предвид на изложеното Висшият адвокатски съвет смята, че текстът на чл. 208, ал. 1 в частта *„а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“* от ЗУТ е в противоречие с принципа за правовата държава.

2. Противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията

Принципът за равенство е прогласен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията ни и повелява равенството на всички граждани пред закона. Този принцип е прокламиран като общочовешка ценност, наред със справедливостта, свободата, търпимостта и хуманизма, както и като фундаментален принцип, стоящ в основата на държавата и обществото. Този основен конституционен принцип изисква създаването на законодателство, което да третира всички граждани по еднакъв начин.

Принципът за равенство в правата, както и основното право на равенство пред закона, се проявява с две лица: забрана за произвол и задължение за равно третиране. Доколкото не е налице разумно основание за диференциране на равни ситуации или за неравно третиране на равни такива от страна на законодателя, дотолкова законовата уредба би била произволна и с това би представлявала нарушение на чл. 6 от Конституцията.

При приемането на чл. 208, ал. 1 в частта *„а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“* от ЗУТ законодателят неоправдано е допуснал противоречие с конституционната повеля за равенство пред закона, като засегнатите лица са неравно третирани. Задължението за равно третиране произтича също от принципа за равенство като основно право, при това паралелно със забраната за произвол. Повелята вменява в задължение за публичната власт да третира равно всички, които биват засегнати от нейни действия или решения. Това изискване добива самостоятелно значение и тежест там, където администрация разполагат с пространство за преценка и решаване.

Въз основа на изложеното Висшият адвокатски съвет смята, че разпоредбата на чл. 208, ал. 1 в частта *„а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“* от ЗУТ е в противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

3. Противоречие с чл. 17, ал. 5 от Конституцията

Конституцията на Република България от 1991 г. в главата Основни начала с чл. 17, ал. 3 обявява частната собственост за неприкосновена, като държавата следва да зачита и гарантира тази неприкосновеност. Единственото изключение от това правило е предвидено в чл. 17, ал. 5 от Конституцията, според който 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. Тази конституционна норма дава предимство на публичния пред частния интерес на собственика на вещта.

В чл. 208 от ЗУТ са определени три срока за започване на отчуждителни производства по Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост на недвижими имоти, определени по Подробните устройствени планове (ПУП) за изграждане на обекти - публична държавна или публична общинска собственост:

-*петнадесет години* от влизане в сила на ПУП за имотите, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 ЗУТ¹;

-*десет години* от влизането в сила на ПУП за имотите, предвидени за изграждане на елементи на техническата инфраструктура по чл. 64 ЗУТ и

-*пет години* от влизане в сила на ПУП за имотите, предвидени за изграждане на всички останали обекти, публична собственост на държавата и общините.

Сроковете са диференцирани и започват да текат от датата на влизането в сила на акта за одобряване на ПУП, с който имоти, частна собственост се предназначават за отчуждаване. В 15-годишния срок за отчуждаване на имоти, частна собственост с цел реализиране на мероприятия за озеленяване не се включва периода от одобряването на ОУП до одобряването въз основа на него на ПУП. В ЗУТ няма нормативно определен срок, в който общината е длъжна да изготви и одобри ПУП за неурегулирани територии в съответствие с предвижданията на одобрен ОУП². Тъй като ОУП са далекоперспективни управленски инструменти (с хоризонт на действие 15 – 20 и повече години), общинските съвети могат да планират изготвянето на ПУП, респективно провеждането на отчуждителни процедури по прилагането им в стратегиите за управление на общинската собственост и приетите въз основа на тях годишни програми по чл. 8 от Закона за общинската собственост.

Това на практика води до удължаване на 15-годишния срок за отчуждаване без ограничение във времето, тъй като правото на засегнатия собственик да поиска

¹Озеленени площи за широко обществено ползване, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от национално или общинско значение - паркове, градини, улично озеленяване, както и озеленени площи с друго специфично предназначение - гробищни паркове, ботанически градини, дендрариуми, зоопаркове, защитни насаждения.

² В чл. 103а, ал. 3 от ЗУТ е предвиден 6-месечен срок за издаване на предписание за служебно изменение на заварен ПУП, ако с ОУП се предвижда промяна на предназначението и начина на устройство на поземлени имоти за изграждането на обекти – публична държавна собственост или публична общинска собственост, както и с цел защита на обществени интереси – опазване на околната среда и на човешкото здраве, опазване на земеделски, горски и защитени територии и защитени зони.

изменение съгласно чл. 208, ал. 1, изр. второ от ЗУТ се поражда след изтичане на 15 години от влизането в сила на ПУП, но изобщо не започва да тече, ако общината не е направила нужното, за да одобри подробен устройствен план за реализация на мероприятията по създаване на озеленени площи за широко обществено ползване в съответствие с одобрения ОУП. Следователно началото на срока за отчуждаване – 15 години от влизане в сила на подробен устройствен план зависи от друг правен субект (общината), а не от засегнатите собственици, които нямат правно средство предизвикат одобряването на ПУП в съответствие с ОУП и по този начин да поставят началото на срок за отчуждаване на имотите им. Налице е нарушение на принципа за пропорционалност при определянето на ограниченията при упражняването на правото на собственост като основно конституционно право.

В периода на действие на ОУП с предвиждане за създаване на обекти на зелената система (на озеленени площи за широко обществено ползване), за засегнатите имоти не могат да бъдат одобрявани ПУП с предвиждания, които се различават от основното предназначение за озеленяване, определено с ОУП³ (чл. 104, ал. 1 от ЗУТ).

До изтичането на срока по чл. 208, ал. 1 от ЗУТ собствениците могат да продават засегнатите имоти или части от тях на трето лице само след като ги предложат за изкупуване на държавата или на общината в зависимост от предвижданията на ПУП и представят на нотариус писмен отказ. В същия срок собствениците на засегнатите имоти имат право да изградят временни строежи⁴, ако държавата или общината откажат да упражнят правото си на първи купувач по чл. 199, ал. 2 ЗУТ.

От изложеното се установява, че собствениците на отредени по устройствените планове частни имоти за реализация на мероприятия по обществено озеленяване търпят съществени ограничения на правото си на собственост⁵. В 15-годишния срок от влизането в сила на ПУП с отреждане за озеленяване, засегнатите собственици могат да ползват имота съобразно фактическото му ползване, заварено към датата на одобряването на плана. Те

³Съгласно чл. 104, ал. 1 от ЗУТ „Предвижданията на общите устройствени планове, 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.“

⁴ Временното строителство в имоти, предвидени за отчуждаване е уредено в чл. 49 и чл. 50 от ЗУТ.

⁵Сравни чл. 53 от ЗС, съгласно който „Ограниченията на собствеността с оглед на благоустройствени и здравни цели се уреждат с отделни закони.“

могат да се разпореждат с имотите си при условията на чл. 199, ал. 2 от ЗУТ и могат да изграждат в тях временни строежи⁶ (ако имотите са дворни места). Ако засегнатите имоти са земеделски земи или горски имоти, собствениците могат да ги използват според това им предназначение, но не могат да променят предназначението им с цел застрояване, дори и за изграждане на временни строежи. Това ги поставя в **неравносвойно 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.

Действащото законодателство не предвижда обезщетяване на собствениците за периода, пред който не могат да използват пълноценно имотите си. От друга страна собствениците не са освободени от задължението за плащане на данък (Решение № 11 от 2013 г. на Конституционния съд).

Въз основа на изложеното Висшият адвокатски съвет смята, че 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 си, води до „лишаване от собственост“ без предварително и равностойно обезщетение, с което се нарушава чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България поради липсата на законово определено начало на отчуждителните процедури, липсата на съдебен контрол върху предвижданията на ОУП, както и забраната за изменение на ПУП в същия период⁷.

При преценката за конституционносъобразност следва да се има предвид, че нормата преди всичко трябва да съответства на целта на Конституцията. Смятаме, че оспореният текст противоречи на целта на Конституцията, т.к. частната собственост е гаранция и материална основа на правата на личността, на нейното достойнство и сигурност, поради което държавата следва да я гарантира. Създаването на обществено озеленени площи безспорно е в обществен интерес, но предвиждането им с общите устройствени планове се подчинява на правила и нормативи както и нужди, които се доказват с проекта за ОУП. Участието на

⁶С разпоредбите на чл. 11, ал. 3 във връзка с чл. 12 от Закона за устройството и застрояването на Столичната община са въведени допълнителни ограничения за собствениците на засегнати имоти на територията на Столичната община, които могат да изграждат като временни строежи само мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура, обекти свързани с поддържане на зелената система, открити обекти за спортни или културни дейности, площадки за игра, преместваеми обекти по чл. 56 ЗУТ, които не могат да заемат повече от 10 на сто от площта на имота и монументално-декоративни и информационни елементи по чл. 57 ЗУТ.

⁷Собствениците на засегнатите недвижими имоти имат правата по чл. 134, ал. 2, т. 1 от ЗУТ да поискат изменение на плана след изтичане на 15 годишния срок по чл. 208, ал. 1 от ЗУТ.

заинтересованите собственици в общественото обсъждане на проекта за ОУП, предвидено в чл. 127, ал.1 ЗУТ не е достатъчна законова гаранция за защита на техните права и законни интереси, тъй като те нямат възможност за оспорят пред съд законосъобразността на проектните решения в частта на зелената система на общината и да докажат, че общинската нужда, за която законът допуска принудително отчуждаване не е налице.

Въз основа на изложеното Висшият адвокатски съвет смята, че чл. 208, ал. 1 в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“ противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 17, ал. 5 от Конституцията, поради което следва да бъде обявен за противоконституционен.

II. Противоконституционност на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ

Висшият адвокатски съвет смята, че във връзка с допустимостта на искането за установяване на противоконституционност на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ не са налице процесуални пречки за произнасяне от Конституционния съд на Република България. По отношение на това е прегледана практиката на Съда във връзка с изключването на съдебно обжалване на някои административни актове.

В своята по-стара практика конституционната ни юрисдикция дава предимно ограничително тълкуване на възможността за съдебното обжалване на определени със закон административни актове (Решение № 5 от 2006 г. на Конституционния съд). В други свои решения Конституционният съд разглежда въпроса за устройствените планове, като се изтъква, че чрез тях се цели да се стигне до баланс на обществения и частноправния интерес (Решение № 3 от 2012 г. на Конституционния съд) и постигане на баланс между конституционните ценности (Решение № 12 от 2013 г. на Конституционния съд).

През 2014 г. е тълкуван текстът на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, като Конституционният съд на Република България приема, че тази разпоредба дава правото на законодателя по изключение при спазване на изискванията за съразмерност, включително задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита, със закон да предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове само когато това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други

особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика (Решение № 14 от 2014 г. на Конституционния съд).

Това дава основание да се приеме, че е **налице промяна** в практиката на Конституционния съд на Република България във връзка с обжалваемостта на административните актове по отношение на материята по устройство на територията, което обосновава допустимостта на искането за обявяване за противоконституционен текста на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ, независимо от постановеното Решение № 5 от 2006г. на Конституционния съд, с което е било отхвърлено искането за обявяване за противоконституционен текста на чл. 127, ал. 9, изр. 2 от ЗУТ.

В подкрепа на това следва да се посочи, че в Решение № 4 от 2012 г. Конституционният ни съд подчертва, че той «не е обвързан “завинаги” от своите правни разбирания. Развитието на правото е обективен процес, което позволява тълкуването на правните разпоредби да бъде “отворено” и към други виждания, както и да държи сметка за осъществените междувременно значими промени в обществения живот. Аргументите за стабилност на съдебната практика и за еднакво произнасяне по сходни случаи за в бъдеще нямат по-голяма тежест в сравнение със съображенията за развитие на правото, като всяко отклонение от досегашната практика трябва да бъде обосновано и оправдано. Поради това при установена обществена необходимост Конституционният съд може да формира нови разбирания и нови правни категории, които да са повлияни от еволютивното правно мислене и от оценката на променените обстоятелства, поради което тези съображения придобиват по-голяма тежест».

Въз основа на изложените съображения Висшият адвокатски съвет смята, че **не е налице процесуална пречка** за произнасяне по искането ни за обявяване за противоконституционен текста на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ в светлината на Решение № 14 от 2014 г. на Конституционния съд, с което е тълкуван текстът на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

1. Противоречие с принципа за правовата държава

В Конституцията от 1991 г. за първи път на конституционно ниво е уредено административното правосъдие, като съгласно чл. 120, ал. 1 от Основния ни закон съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. Закрепеният от конституционният законодател в

Основния ни закон пряк съдебен контрол върху актовете на администрацията произтича от принципа за правовата държава.

На първо място, Висшият адвокатски съвет смята, че предвиденото от законодателя ограничение за обжалваемост на ОУП, както и техните изменения съгласно чл. 215, ал. 6 от ЗУТ противоречи на принципа за правовата държава, който изисква съразмерност на въведеното ограничение. Това означава, че то трябва да бъде подходящото, възможно най-мекото и същевременно достатъчно ефективно средство за постигане на конституционно оправданата цел (Решение № 14 от 2014 г. Конституционният съд на Република). Реализацията на предвижданията на одобрения ОУП протича в дълъг период от време, тъй като ОУП са далекоперспективни управленски инструменти (с хоризонт на действие 15 – 20 и повече години), поради което изключването на съдебния контрол върху актовете на тяхното одобряване не е свързано с постигането на легитимната цел - определят целите на държавната политика за устройство на територията за определен период и в частност, определяне на териториите с публична държавна и с публична общинска собственост и режимът на тяхното устройство, за които Основният закон допуска принудително отчуждаване.

На следващо място, съдебният контрол върху актовете на изпълнителната власт е особено важна проекция на принципа за разделението на властите, носеща конструкция в системата от гаранции за правовата и демократична държава. Поради това предвидената необжалваемост в чл. 215, ал. 6 от ЗУТ на ОУП, както и техните изменения отслабва способността на административното правосъдие да бъде защитник на обикновения човек срещу незаконосъобразните действия и произвола на държавните органи.

Накрая, трябва да се спомене, че Конституционният съд на Република България в Решение № 13 от 1993 г. приема, че конституционно установеният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Чрез нея се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление - чл. 4, ал. 1 от Конституцията. При издаването на административни актове държавните органи са задължени да спазват Конституцията и законите на страната. Съдебният контрол, предвиден в чл. 120 от Конституцията, изразява цялостното обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото. Правозащитната функция тук осигурява законосъобразното упражняване на държавната власт.

Съдебният контрол над административните актове е в интерес на държавата и нейните органи.

2. Противоречие с принципа за правото на защита

Преамбюлът на Конституцията на Република България прогласява като върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. В чл. 56 от Конституцията е уредено правото на защита на всеки, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Българският Конституционен съд в своята практика последователно е подчертавал изключителната важност на правото на защита по чл. 56 от Конституцията ни в системата от основни конституционни права: „правото на защита е основно, всеобщо, и в същото време лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право (накърнено или застрашено)...то...включва в себе си ...правото да бъде защитен всеки застрашен законен интерес” (Решение № 3 от 1994 г. на Конституционния съд).

Правото на защита няма единствено инструменталното значение на средство за обслужване на останалите основни граждански права. То е самостоятелно право със собствена ценност, чието упражняване е насочено към реално утвърждаване на човешкото достойнство. Чрез него се налага дължимото от държавата и другите правни субекти въздържане от посегателства върху личната сфера на гражданина. В този контекст правото на защита, освен всеобщо универсално право, представлява и лично гражданско право. Чрез него се обезпечава реализацията не само на конституционно признатите права и интереси, но и правата и интересите, които имат друг законен източник (Решение № 3 от 1994 г. на Конституционния съд). Вярно е, че съгласно чл. 104, ал. 3 ЗУТ общите устройствени планове нямат пряко приложение за разрешаване на строителство, но те непосредствено налагат ограничения при упражняването на правото на собственост върху имотите на гражданите, които съобразно предвижданията на ОУП се определят за задоволяване на държавни и общински нужди, за които е допустимо отчуждаване (чл. 106 ЗУТ).

С въведената от законодателя необжалваемост на ОУП, както и техните изменения съгласно чл. 215, ал. 6 от ЗУТ необосновано е ограничено правото на защита по чл. 56 от българската Конституция. При упражняване на своите права и свободи личността е подчинена само на такива ограничения, които са установени със закон, изключително с цел да се осигури необходимото

признаване и зачитане правата и свободите на другите и за удовлетворяване на справедливите изисквания на морала, обществения ред и общото благоденствие в едно демократично общество. Тези права при никакви обстоятелства не могат да бъдат упражнявани в противоречие с целите и принципите на Конституцията.

В Решение № 11 от 2007 г. Конституционният съд на Република България посочва, че правото на защита, прогласено в чл. 56 от Конституцията, е едно от основните конституционни права, което има особено голямо значение в правовата държава. То има широко съдържание, но преди всичко предполага задължение на държавата да обезпечи ефективна възможност за защита на нарушените или застрашени права пред съдебните или административните органи. Законодателят неоправдано не е осигурил възможност за ефективна защита по отношение на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ, като тази разпоредба съществено ограничава процесуалните възможности за пълноценна защита срещу незаконосъобразни актове на администрацията.

Затова Висшият адвокатски съвет смята, че необжалваемостта на ОУП, както и техните изменения съгласно чл. 215, ал. 6 от ЗУТ е в дисонанс с природата и целта на административното правосъдие – да гарантира защитата на по-слабата страна – гражданина срещу незаконосъобразните актове на администрацията. Правото на жалба е право на административно правосъдие. Ограничаването на правото на защита с предвидената необжалваемост по чл. 215, ал. 6 от ЗУТ може да бъде оправдано само ако се налага, за да балансира с друга конституционна ценност, а в случая това не е налице, т.к. се засягат конституционно признати права, което е недопустимо. Затова разпоредбата на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ несъмнено нарушава принципа за правото на защита.

По отношение на ограничаването на правото на защита следва да се спомене и това, че разпоредбата на чл. 127, ал. 6 от ЗУТ (редакция приета в ДВ бр. 82 от 2012 г.) предвижда възможност за областния управител в 14-дневен срок от получаването на решението за одобряване на ОУП от общинския съвет да върне незаконосъобразното решение 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. Безспорно е, че при упражняване на правомощията си по чл. 127, ал. 6 от ЗУТ областният управител действа в защита на държавните интереси, а не в защита на интересите на собствениците на имоти, засегнати от предвижданията на плана. След като законодателят приема, че са налице законови предпоставки за оспорване на ОУП

пред съда по инициатива на областния управител, очевидно с него не само се определят общите рамки и насоки за изграждане и развитие на съответните територии, както се приема в Решение № 5 от 2006 г. на Конституционния съд, но и се определят рамките и пределите на правото на собственост и ограничения на собствеността върху частните имоти в зависимост от устройствената зона и предназначението им, което ОУП определя.

Висшият адвокатски съвет смята, че е налице неравно третиране и ограничаване на правото на защита на гражданите, т.к. държавата може чрез областния управител да защити държавните и обществените интереси, ако счете, че те са засегнати от акта на местната власт за одобряване на ОУП, а на засегнатия гражданин **това право е отнето**.

Съдържанието на правото на защита включва задължение на държавата да не поставя правни и практически пречки пред неговото упражняване. С текста на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ законодателят поставят именно такива пречки и е накърнил правото на защита.

3. Противоречие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията

Висшият адвокатски съвет смята, че въведената от законодателя необжалваемост на ОУП, както и техните изменения съгласно чл. 215, ал. 6 от ЗУТ противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, като съображения за това черпим от практика на Конституционния съд, с която многократно е изяснявано съдържанието на този конституционен текст.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията предвижда, че съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. В този текст от Основния ни закон конституционният законодател е възприел принципа на общата клауза за обжалване на всички административни актове пред съдилищата. Член 120, ал. 2 от Конституцията гласи: *„Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон“*.

Конституционният съд на Република България вече е имал възможност да изясни съдържанието на правото на съдебна защита срещу административните актове. В Решение № 21 от 1995 г. Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията урежда правото на съдебна защита на гражданите и юридическите лица срещу административни актове, които ги засягат. В тази разпоредба са съединени обективно две различни по характер

конституционни норми - процесуалноправна, която определя кръга на активно легитимирани да търсят съдебна защита лица, и материалноправна, която сочи конституционноправните критерии за съдебна обжалваемост на административните актове. Задължително конституционно условие е обжалваният акт да засяга лицето, което го обжалва. Наличието на таква „засягане“ е необходимото условие за възникване на процесуален правен интерес от съдебно обжалване. За да се изясни съдържанието на това „засягане“, разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията трябва да се тълкува в неразривна връзка и с чл. 56 от Конституцията. В чл. 56 от Конституцията 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, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси.

В друго свое решение конституционната ни юрисдикция дава задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, като определя рамките на властта на законодателя да ограничава правото на защита от административни актове: „Това не означава, че законодателят не е ограничен от Конституцията при изключване на определени административни актове от съдебно обжалване. Той остава ограничен от общите конституционни принципи - например не могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административни актове, които засягат основни конституционни права“ (Решение № 21 от 1995 г. на Конституционния съд на Република България).

Затова текстът на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, т.к. е засегнато основно конституционно право - правото на собственост и не е гарантирана възможността за неговата защита чрез съдебно обжалване.

В своята предходна практика Конституционният съд е дефинирал конституционната мяра на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, в частност – дали законодателят може произволно да установява необжалваемост пред съд на определен от него кръг от административни актове или преценката му е ограничена от критерии, които без да са изрично посочени, произтичат от духа и основните принципи на Конституцията. Конституционният съд приема, че няма основание да се отстъпи от позицията, че когато се стеснява достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове законодателната целесъобразност е лимитирана в смисъл, че необжалваемостта не може да засяга

реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото (Решение № 5 от 1997 г. на Конституционния съд и Решение № 1 от 2012 на Конституционния съд).

В Решение № 14 от 2014 г. Конституционният съд отбелязва, че досега е давал предимно ограничителни тълкувания на възможността за изключване на съдебното обжалване на определени със закон административни актове. Принципно е приемал, че такова изключение от общото правило по чл. 120, ал. 2 от Конституцията може да бъде оправдано от особено важни интереси на гражданите и обществото, и то само по отношение на тесен кръг конкретно, а не общо посочени актове, които не рефлектират непоправимо върху реализацията на основните права на гражданите и принципа на правовата държава. В това свое решение конституционната ни юрисдикция достига до обобщено формулиране на принципното положение, че при спазване на изискването за съразмерност е допустимо със закон да се предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове, но само ако това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси, като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика.

Затова Висшият адвокатски съвет смята, че текстът на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, т.к. предвидената от законодателя в този текст необжалваемост на ОУП и техните изменения в не попада в категорията на необжалваемите актове (изброени в Решение № 14 от 2014 г. на Конституционния съд), които например са необходими за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 4 от Конституцията на Република България, молим да образувате конституционно дело и да обявите за противоконституционни текстовете на **чл. 208, ал. 1** в частта *„а за имоти, предвидени за озеленени площи*

по чл. 61, ал. 4 - петнадесет години“ от ЗУТ като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 17, ал. 5 от българската Конституцията и чл. 215, ал. 6 от ЗУТ като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от българската Конституцията.

Моля да ни бъде дадена възможност за представяне на допълнително становище.

Моля да конституирате като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Президента на Републиката, Министерския съвет, Министерство на регионалното развитие и благоустройство, Министерство на околната среда и водите, Върховния административен съд и Омбудсмана на Република България.

Приложение:

1. Заверен препис-извлечение от Протокол №57/14.02.2020 г. от заседание на Висшия адвокатски съвет, обективиращ Решение №2331 на Висшия адвокатски съвет за внасяне на искането в Конституционния съд на Република България;

2. Преписи от искането за предложените заинтересовани страни по делото.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА