



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](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 876

Дата: 05.08.2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 11/2021 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 29.06.2021 г. по конституционно дело №11/2021 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искане на Омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 148, ал. 16 и чл. 178, ал. 3, т. 5 в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“ от Закона за устройство на територията (обн., ДВ, бр. 1 от 02.01.2001 г., посл. изм. и доп., бр. 21 от 12.03.2021 г.)

Със същото определение Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересувана институция и му е предоставен 30-дневен срок за даване на писмено становище.

С оглед на предмета на искането Висшият адвокатски съвет счита, че искането на Омбудсмана на Република България е основателно и следва да бъде подкрепено. Аргументите за това са следните:

1. По отношение на конституционносъобразността на чл. 148, ал. 16 от Закона за устройство на територията (ЗУТ)

Чл. 148, ал. 16 ЗУТ създава наличие на позитивноправна предпоставка за упражняване на правото на собственост чрез издаване на разрешение за строеж в урегулиран поземлен имот, единствено при приложен подробен устройствен план по отношение на регулацията, в т.ч. уличната регулация, свързваща обекта с уличната или пътната мрежа и осигуряваща достъп до съответния поземлен имот.

Така гарантираното в чл. 17, ал. 1 от Конституцията право на собственост и произтичащото от него право на строеж се поставя в зависимост от прилагане на конкретна регулация, което само по себе си е допустимо конституционно условие и чиято цел е да намери баланс между правото на собственост от една страна, и други конкуриращи се конституционни блага, от друга, като например – правото на здравословна и благоприятна околна среда, биологичното разнообразие, историческо и културно наследство и т.н. Именно конкуренцията между частния и обществения интерес и баланса между тях е в основата на оспорената разпоредба. Висшият адвокатски съвет смята обаче, че начинът, по който оспорената разпоредба предвижда създаването и влизането в сила на посочената регулация, а именно – улична регулация, свързваща обекта с уличната или пътна мрежа и осигуряваща достъп до съответния поземлен имот, създава непропорционална пречка за упражняване на правото на собственост пред собствениците. Прилагането на уличната регулация е изцяло в прерогативите на общините. С подробните устройствени планове се уреждат улици, както и квартали и поземлени имоти за застрояване. Член 16 ЗУТ урежда реда за придобиване от страна на общината на необходимите имоти с цел осъществяване на конкретни инфраструктурни подобрения и изграждане. Общините имат няколко възможности, за да обезпечат инфраструктурните нужди и да съдействат за упражняване на правото на

собственост на субектите му, за да могат те да удовлетворят своя инвестиционен интерес, като същевременно се гарантира обществения. Общината може да придобие територии по реда на чл. 16 ЗУТ, да придобие конкретни терени чрез покупо-продажба, замяна или дарение или да приложи отчуждителна процедура по реда на Закона за общинската собственост. Разпоредбата на чл. 148, ал. 16 ЗУТ обаче, предпоставя упражняването на правото на строеж изцяло от волята на администрацията, без да има достатъчни гаранции, че тази основна задача на общините ще бъде изпълнена надлежно и в конкретно предвиден срок. Така непропорционално се допуска правото на строеж върху недвижимия имот в рамките на подробен устройствен план да бъде препятствано необосновано и неограничено във времето, като не се дава никаква правна възможност за въздействие от страна на субектите за изпълнение на вменената на общините функция по обезпечаване на местното самоуправление.

С оспорената разпоредба всъщност се узаконява порочна практика, въведена от години в някои от по-големите общини, собствениците на имоти да бъдат принудени да дарят част от имотите си за изграждане на улична инфраструктура, за да може да упражнят инвестиционните си намерения, вместо да бъдат надлежно и справедливо обезщетени, както повелява чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Така титулярите на правото на собственост индиректно са принудени да изградят сами улиците, за да могат да упражнят правото си на собственост.

Висшият адвокатски съвет подкрепя мотивите на Омбудсмана на Република България, че така предвидената разпоредба предвижда абсолютна дискреция от страна на общинските органи по отношение на това дали изобщо, а в този смисъл и кога във времето, ще бъдат изпълнени предвидените изисквания, а именно – придобиване на правото на собственост на общината върху земята в обхвата на плана, за да може да се упражни правото на собственост на лицата.

Правото на собственост съдържа както позитивни, така и негативни елементи по отношение на своето съдържание. То представлява призната и гарантирана възможност на едно лице да владее, ползва и се разпорежда фактически и юридически, в рамките на закона, да има пълна и непосредствена власт на изключително господство с определена вещ и да иска от всички други

лица да се въздържат от действия върху нея, доколкото техните права не го позволяват¹.

Както Конституционният съд посоча многократно в своята практика, 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 № 5/1996 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 (Решение № 14/2020 г. по к.д. 2/2020 г.). Съществуващата уредба обаче не задава нито правни гаранции, нито правни възможности или наличие на определени предпоставки, при които да може да се реализира правото на строеж на субектите, засегнати от правната норма. Чл. 148, ал. 16 ЗУТ поставя такова условие, което е изцяло в зависимост от оперативната самостоятелност на общинската администрация, за чието упражняване няма нито обективни критерии, нито възможност за защита на правния интерес на засегнатите лица. Така се създава потенциал общините да препятстват неограничено във времето правото на собственост на юридическите лица и гражданите. Липсва надлежна административна процедура, която да задължи адресата на нормата за прилагане на плана за улична регулация. Ето защо, Висшият адвокатски съвет счита, че оспорената

¹ Марков, М., В. Петров. Вещно право. Девето преработено и допълнено издание. С.: Сиби, 2009, с. 61.

норма е непропорционална и противоречи на чл. 17, ал.1. във вр. с ал. 3 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

2. По отношение на конституционносъобразността на чл. 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“

Член 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ предвижда забрана за въвеждане в експлоатация на строежи, когато не са изпълнени мероприятия по изграждане на улици, пътища или алеи в териториите със средно и високо застрояване, както и в курортите, ваканционните селища, голф селищата, аквапарковете и в другите територии за рекреационни дейности, свързващи обекта с уличната или пътната мрежа и осигуряващи нормален достъп до съответния поземлен имот. Така с добавения текст се предвижда забрана за въвеждане в експлоатация на готови обекти при липса на уреден достъп до тях. Подобно ограничение би могло да съществува, ако са налице предвидени законодателни условия за изграждане на публичната инфраструктура, както и ясни и предвидими срокове с конкретен адресат в лицето на общината, или на възложителите. В мотивите на законопроекта, с който се въвежда оспорената норма, се посочва, че целта на разпоредбата е продължение на ограничението по чл. 148, ал. 16 ЗУТ и както при издаване на разрешението за строеж бъде осигурено прилагане на уличната регулация, при завършването му в територии с високо и средно строителство, инфраструктурните мероприятия да са фактически изпълнени. Създаването на негативни предпоставки в начална и във финална фаза на инвестиционния процес има за цел постигане на конкурираща се легитимна конституционна цел, а именно управление на общинската собственост в интерес на териториалната общност (чл. 140 от Конституцията). Същевременно обаче, задължението за изграждане на улици е възложено на общината, именно поради факта, че улиците са общинска собственост. Подобна защита е конституционно обоснована, ако са налице ясно предвидени задължения от страна на общината по отношение на изграждането на съответната инфраструктура, предвидени срокове и последици от неизпълнение, така че засегнатите субекти да могат да изискат насрещно поведение и да реализират надлежно правото си на собственост в пълен обем. Липсата на съответна уредба създава непропорционална от конституционноправна гледна точка пречка за упражняване на правото на

собственост. Така общината има право необосновано и непропорционално да ограничи ползването на готови обекти с бездействието си, без субектите, титуляри на правото на собственост, да могат да се противопоставят. Напълно възможна хипотеза е собственикът да дари част от собствения си имот с цел създаване на улица, но такава да не бъде изградена надлежно до завършване на обекта и той да не получи разрешение за въвеждане в експлоатация, ако имотът му е в територия със средно и високо застрояване. По този начин, разпоредбата неподвижайки срок, санкции и предвидими предпоставки за изграждането на улица, създава условия за прехвърляне на едно публичноправно задължение, каквото е изграждането на улица, върху субектите, титуляри на правото на собственост, за да могат те да го упражнят надлежно. Така се създава едно несправедливо и конституционно непропорционално ограничение на правото на собственост.

Ето защо, Висшият адвокатски съвет споделя аргументите на Омбудсмана, чл. 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“ ограничава непропорционално правото на собственост, гарантирано в чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид всичко изложено, Висшият адвокатски съвет счита, че искането на Омбудсмана е основателно и Конституционният съд следва да обяви за противоконституционни разпоредбите на чл. 148, ал. 16 ЗУТ и чл. 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“, тъй като непропорционално ограничават правото на собственост, гарантирано в чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ

АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА