

НАЦИОНАЛНИТЕ ОБЕКТИ - ПРАВНА РАМКА И ПРАКТИЧЕСКИ ВЪПРОСИ

Сборник с доклади от Първа научно-приложна конференция
„Управление на проекти в строителството”, УАСГ, 4-
5.12.2014.

Бисерка Маринова¹

Ключови думи: национален обект, право на строеж, сервитут, публична собственост, отчуждаване, обезщетение

Научна област: Право

РЕЗЮМЕ

Интересът към темата е породен от правния механизъм, чрез който се създават условия за реализацията на мащабни проекти /много често – инфраструктурни и финансирани от европейски фондове/, във връзка с което се трябва да се правят промени във вещните права върху земята. В доклада се разглежда нормативната уредба на националните обекти – тяхната правна характеристика, необходимите условия и компетентни органи за обявяването на един обект за такъв от национално значение. Особено внимание е отделено на последните изменения в правния режим на отчуждаването на частни земи и имоти за важна държавна или общинска нужда, приети с оглед осуетяване възможността при обжалване да се стопира реализацията на националния обект. Дискутират се критериите за справедливо обезщетение, както и моментът, от който имотът се смята отчужден. Внимание е отделено на връзката на националните обекти с подробните устройствени планове и особеностите при отчуждаване на частни земеделски земи и гори. Изследват се правните последици, когато в определените от законодателя срокове мероприятиято, обосновало необходимостта от отчуждаване, не е изпълнено. Коментира се процедурата по отмяна на отчуждаването, дължимото обезщетение на собственика на имота за нанесени вреди

¹ Доктор по Гражданско и семейно право, доцент по Гражданско по семейно право, Бисерка Тодорова Маринова, катедра „Земеустройство и аграрно развитие“, Университет по архитектура, строителство и геодезия, бул. ”Хр. Смирненски” №1, София 1046, Р. България, тел.: (02) 963-52-45, e-mail: bismarinova@gmail.com

и методиката за определяне размера на дължимото обезщетение за направени трайни подобрения в недвижимия имот – обект на отчуждаването.

Проучването на правната уредба на националните обекти следва да се основе на законовата дефиниция, съдържаща се в § 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за държавната собственост. (Изм. - ДВ, бр. 63 от 2003 г., в сила от 16.08.2003 г., изм. - ДВ, бр. 41 от 2007 г., изм. - ДВ, бр. 87 от 2010 г.) . Същото значение може да се вложи и при определяне на националните обекти, реализирани не само върху държавна, но и върху общинска или частна собственост.

От цитираната правна норма може да се направи единствено извод относно обхвата на тези обекти, като при това не е използван единен критерий:

1. обекти могат да се обявяват за национални чрез специален закон, гласуван от Народното събрание – тук е взет предвид органът, който взема решение за това;

2. инфраструктурни обекти: изграждане и преустройство на транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения - пътища от републиканската пътна мрежа, железопътни линии и обекти на железопътната инфраструктура, пристанища, летища и съоръжения към тях – въведено е изискване относно предмета на самия проект;

3. други мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура - водоснабдяване, канализация, пречистване на питейни и отпадъчни води, третиране на отпадъци, електрификация, топлофикация, газификация и електронни съобщителни мрежи, определени като национални обекти с решение на Министерския съвет –изисква преценката да е направена от определен орган на изпълнителната власт – Министерския съвет.

Така направената формулировка не разкрива съдържанието на термина „национален обект“, а само се разбира, че става въпрос за задоволяване на важни обществени потребности, които надхвърлят рамките на една селищна единица и налагат управленски решения в много по-голям мащаб.

Разпоредителните сделки с вещни права, учредявани върху частна държавна или общинска собственост, не съдържат никакви особености, свързани с националните обекти. Заслужава повече внимание учредяването на ограничено вещно право на строеж или на сервитути с цел изграждане на национален обект върху земя – публична собственост. Тъй като принципните разпоредбите относно публичната общинска собственост в общи линии са аналогични с тези, предвидени за националните обекти върху държавна публична собственост, изложението е съсредоточено само върху последните.

Първата група правни въпроси се отнасят до принципната възможност върху публична собственост да се учредят ограничени вещни права, когато това се налага за задоволяване на важни обществени потребности в предвидените от закона случаи. Съгласно чл. 17, ал. (2) от Конституцията на Р България публичната собственост има двете форми: държавна и общинска публична собственост. Под „изключителна държавна собственост“ /терминът е употребен в чл. 18, ал. (1) от Конституцията/ е правилно да се разбира „публична държавна собственост“ и между двата термина има идентичност.²

Правната доктрина се обединява около становището, че публичният характер обхваща не само правото на собственост, но и вещните права, като се базира преди всичко на нормативния текст на чл. 111 от Закона за собствеността. В него не само се

² В този смисъл е Решение № 19 от 21.12.1993 г. на Конституционния съд на РБ по конст. д. № 11/1993 г. (ДВ, бр. 4 от 1994 г.).

декларира принципната приложимост спрямо ограничените вещни права на правилата за собствеността, но и се подчертава, че това важи за всички видове собственост, т.е. и за публичната.³

Характерна черта на публичната собственост е забраната за извършване на разпоредителни сделки с нейните обекти, включително и чрез учредяване на ограничени вещни права. Допустимо е единствено учредяването на концесии в съответствие с изискванията на Закона за концесиите, което обаче не води до промяна в субекта на вещните права.⁴

Изключение от това правило се съдържа в чл. 7, ал. (5) от Закона за държавната собственост, с последна редакция, обнародвана в „Държавен вестник“, бр. 40 от 2014 г. С посочената правна норма се предвижда възможността „върху имоти – изключителна и публична държавна собственост“ по решение на Министерския съвет да се учредяват ограничени вещни права, необходими с оглед изграждане на национален обект, доколкото това попада в законово определените хипотези и не се засягат националната сигурност и отбраната на страната.

Нормативната система съдържа множество специални закони, които уреждат условията и реда за учредяване на суперфиция или сервитут⁵. Към предвидените условия следва да се прибави като елемент от фактическия състав кумулативното изискване, когато обектите са публична собственост, да се вземе съответното решение на Министерския съвет, признаващо значимостта на обекта като национален такъв. Сравнително подробен е правният режим, свързан с националните обекти, в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България. Разпоредби, регламентиращи учредяването на вещно право на строеж или на сервитут или право на ползване, свързани с национални обекти, са установени в Закона за горите, Закона за енергетиката, Закона за електронните съобщения, Закона за пътищата⁶.

Вторият кръг въпроси, свързани с националните обекти, се отнасят до случаите, когато изграждането им ще засегне частна собственост.

По силата на изричната разпоредба на чл. 33, ал (4) от Закона за държавната собственост, отчуждените за задоволяване на държавни нужди имоти стават публична държавна собственост.

Общият режим на отчуждаването на частни имоти за удовлетворяване на държавна или общинска нужда е регламентиран в чл. 205 и чл. 207 от Закона за устройство на територията. Съгласно разпоредбата на чл. 34а от Закона за държавната собственост /в редакцията му, публикувана в „Държавен вестник“, бр. 66 от 2013 г./, за отчуждителната процедура с оглед изграждане на национален обект е необходимо

³ Това становище се поддържа и от Марков, М., „Относно публичните ограничени вещни права“, сп. „Собственост и право“ бр. 5/2005 г, и от Ставру, Ст., Илиев, П. в „Публични вещни права“, С., 2009, с. 78.

⁴ Следва да се има предвид, че елемент от производството за предоставяне на разрешение за търсене и проучване или за проучване или на концесия за добив съгласно чл. 26 от Закона за концесиите, е проверката дали заявената площ попада в територия, в чиито граници има влязъл в сила устройствен план за изграждане на национален обект или на обект на социалната или на техническата инфраструктура - публична общинска собственост.

⁵ Необходимо е да се разграничават сервитутите от т.н. „сервитутни зони“, които представляват своеобразно ограничение на правото на собственост, без обаче да има характеристиките на самостоятелно вещно право /вещните права са *numerus clausus*/.

⁶ Вж. Тодоров, Ст., «Учредяване на ограничени вещни права върху имоти - публична държавна собственост», сп. „Собственост и право“, бр. 3/ 2014 г.

решение на Министерския съвет, което се взема по направено предложение както от министъра на регионалното развитие, така и от министъра на финансите. Условие за вземане на решение за отчуждаване е наличието на влязъл в сила или одобрен подробен устройствен план, който предвижда изграждане на национален обект и за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнени Освен такъв план, към предложението за отчуждаване следва да се набави оценка по на имотите, извършена от оценител на имоти, направена не по-рано от три месеца от датата на подаване на искането за отчуждаване, както и финансова обосновка на предложението за отчуждаване. В решението на Министерския съвет трябва да са изрично посочени: държавната нужда, за която се отчуждават имотите, видът, местонахождението, и собствениците на всеки от имотите / данни за което се съдържат в предложението за отчуждаване/, както и размерът на обезщетението.

В нормативната уредба е разписан подробно редът, свързана с оповестяване на отчуждаването. Започналата процедура се публикува в два централни и един местен ежедневник, което задължение министърът на регионалното развитие изпълнява за сметка на инвеститора на обекта. Кметовете и кметските наместници по места трябва да поставят обявление в сградата на администрацията на общината, на района, на кметството или в населеното място, Обявлението се публикува и на интернет страницата на Министерството на регионалното развитие, на съответната областна администрация и на съответната община. Особено внимание е отделено на необходимостта от съобщаване на заинтересованите лица за отчуждаването. Кръгът на заинтересованите лица се определя съобразно правилата на чл. 131, ал. (3) от Закона за устройство на територията – това са непосредствено засегнати от предвижданията на парцеларния план за елементите на техническата инфраструктура, обявени за обекти с национално значение, за национални обекти или за общински обекти от първостепенно значение, са поземлените имоти или частите от тях - предмет на самия план.

Самата процедура предвижда няколко начина за уведомяване, които имат еднаква правна сила: чрез устно уведомяване, което се удостоверява с подпис на извършилото го длъжностно лице, или чрез отправяне на писмено съобщение, включително чрез електронна поща или факс, както и чрез поставя на таблото за обявления, в Интернет страницата на съответния орган или се оповестява по друг обичаен начин, лицето, носител на вещни права, не е известно или не е намерено /чл. 61, ал. (2) и (3) от Административно-процесуалния кодекс във връзка с чл. 34 б, ал. (2) от Закона за държавната собственост/.

От голямо значение за границите на допустимостта на накърняване правата на лицето-собственик с обосновката, че това се налага заради по-важния обществен интерес е Решение № 6 от 15.07.2013 г. на Конституционния съд на Р България по к. д. № 5/2013 г., обн., "Държавен вестник", бр. 65/2013 г. Съгласно атакуваните разпоредби не е съществувало задължение за уведомяване на засегнатите собственици за отчуждаването; достатъчно е била публикацията в „Държавен вестник” на решението на Министерския съвет за отчуждаване. В мотивите си Конституционният съд се е позовал на Решение на Европейския съд по правата на човека по делото *De Geouffre de la Pradelle v. France* (application No. 12964/87) и е констатирал, че разпоредбите на чл. 38, ал. 1 и 2 от Закона за държавната собственост и чл. 27, ал. 1 от Закона за общинската собственост нарушават чл. 6, § 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, доколкото "не позволяват на засегнатото лице да има ясна, практическа и ефективна възможност да обжалва административен акт, който директно въздейства и се намесва в правото му на

собственост". В това решение се изтъква, че „частният интерес на собствениците следва да бъде адекватно защитен от законодателя, след като правото на собственост се гарантира и защитава от закона (чл. 17, ал. 1 от Конституцията) и частната собственост е обявена в чл. 17, ал. 3 от Конституцията за неприкосновена.”

Необходимо условие, освен наличието на държавна или общинска нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, е справедливото обезщетение за отчуждаването, по критериите, посочени в чл. 32 от Закона за държавната собственост. Собствеността върху имота преминава върху държавата или общината едва, когато беспорното вече обезщетение бъде внесено по сметка на собственика на земята в търговска банка. Неизпълнението на това изискване е предпоставка в шестмесечен срок заинтересованият собственик да поиска от съответния административен съд отмяна на акта на отчуждаване.

Специални разпоредби са приети за случаите на отчуждаване на земеделски земи и горски територии за задоволяване на държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин за изграждане на национален обект. Допустимо е обезщетението да се предостави като замяна със земя от държавния поземлен фонд или от горски територии - държавна собственост, доколкото отчуждаваният имот е с размери, по-големи от 3 дка за ниви, 2 дка за ливади, 1 дка за трайни насаждения и 1 дка за гора /чл. 42а от Закона за държавната собственост/.

Важно е да се знае при обезщетяването с равностоен имот - кой е моментът, от който имотът – частна собственост се смята преминал в държавна или общинска такава. По силата на изричната правна норма на чл. 42ж от Закона за държавната собственост, промяната в собствеността става от влизане в сила на акта за отчуждаване. Собствеността върху получения като обезщетение недвижим имот ще се доказва чрез самото решение, към което трябва да има приложена скица. То има правното значение на констативен нотариален акт за собственост върху имота и подлежи на вписване в имотния регистър след влизането му в сила.

В административното производство по отчуждаване е възможно да има лица, които не са съгласни или със самото решение за отчуждаване, или с определеното им обезщетение. Решението за отчуждаване на Министерския съвет може да се обжалва пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от обнародването му в «Държавен вестник». За да не се спира процесът по подготовка на изграждането на националния обект, предвидено е, че когато се обжалва само размерът на обезщетението, обжалването не спира изпълнението на решението.

Ограниченото вещно публично право би могло да съжителства с правото на частна собственост върху един и същ обект. Не би била обоснована аналогия с недопустимостта върху имот, който е публична собственост, да се учреди ограничено вещно право в полза на частно лице.⁷ В случая няма несъвместимост между двете права, щом нуждите на държавата или общината не изискват пълното одържавяване на имота, а е достатъчно учредяването на ограничено вещно право.

В някои случаи е достатъчно частично отчуждаване на имот-частна собственост. Добре е да се има предвид, че ако площта на поземления имот, която остава след отчуждаването, не отговаря на минималните изисквания, възможностите са две: да се създаде съсобственост между притежателите на съседни имоти или да се пристъпи към цялостно отчуждаване на засегнатия имот, ако липсва съгласие на бъдещите съсобственици.

Необходимо е да се отчита, че в чл. 208 от Закона за устройство на територията са разписани императивни срокове за започване на отчуждителните процедури, предвидени в Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост,

които са между пет и петнадесет години от влизане в сила на съответните планове. Неспазването на тези срокове създава право на собствениците на предвидените за отчуждаване недвижими имоти да поискат промяна на влезлите в сила общи устройствени планове на основание чл. 134, ал. 2, т. 1 от Закона за устройство на територията. Практическо значение има също правилото, че законът /чл. 40 от Закона за държавната собственост/ допуска процедура по отмяна на отчуждаването, когато, най-общо казано, целите на отчуждаването във връзка с националния обект не са изпълнени. Съществено допълнително условие за възстановяване на собствеността върху отчуждения имот е връщане на полученото обезщетение.

В заключение, практиката ще покаже доколко е балансиран правният режим на изграждане на националните обекти от гледна точка на защита както на обществените интереси, така и на тези на частните собственици. Не са изключени последващи нормативни промени в тази връзка.

NATIONAL PROJECTS - LEGAL FRAMEWORK AND PRACTICAL ISSUES

Biserka Marinova⁷

Keywords: national site, construction right, easement, public ownership, expropriation, compensation

Scientific field: Law

ABSTRACT

Interest in the subject is caused by the legal mechanism by which conditions for the realization of large projects are created / very often - infrastructure and financed by European funds/, in relation with which changes in property rights on land have to be made. The report examines the legal framework of national projects - the legal description, prerequisites and competent authorities to declare an object of such national importance. Particular attention is given to the recent changes in the legal regime of private expropriation of land and properties for important state or municipal needs adopted to stop the possibility of any appeal to halt the implementation of the national project. The criteria for fair compensation are discussed, and the time by which the property is considered alienated. Attention is paid to the relationship of national objects with detailed plans and peculiarities of expropriation of private agricultural lands and forests. The effects when designated by the legislature time event, justify the need for expropriation is not met are examined. The procedure to cancel the expropriation compensation due the property owner for damages and the methodology for determining the amount of compensation due for permanent improvements made to the property - subject to expropriation are discussed.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Боянов, Г.* Вещно право. С., 2009
2. *Боянова, Г.* Вещните сервитутни права, С., Авалон, 2008

⁷ Biserka Marinova, Assoc. Prof., Ph.D., e-mail: bismarinova@gmail.com

3. *Бобатинов, М., Влахов, Кр.* Вещно право. Практически проблеми. С., 2007
4. *Венедиков, П.* Ново вещно право. С., 1995г
5. *Марков, М.*, „Относно публичните ограничени вещни права”, сп. „Собственост и право” бр. 5/2005 г
6. *Панайотова-Чалъкова, Л.* Суперфицията по българското вещно право., С. 2009
7. *Тодоров, Ст.*, «Учредяване на ограничени вещни права върху имоти - публична държавна собственост”, сп. „Собственост и право", бр. 3/ 2014 г.