



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №8

София, 19 юни 1995 г.

(обн., ДВ, бр. 59 от 30 юни 1995 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

Георги Марков

Димитър Гочев

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание, проведено на 19 юни 1995 г., конституционно дело № 12 от 1995 г., докладвано от съдията Георги Марков.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Образувано е по искане на 51 народни представители от 37-о Народно събрание за установяване противоконституционност на някои разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗИДЗСПЗЗ), обнародван в ДВ, бр.45 от 6

май 1995 г. Твърди се, че са нарушени съществено чл. 6, ал. 2; чл. 17, ал. 1,3 и 5; чл. 19, ал. 1 и 2 и чл. 48 от Конституцията от следните параграфи на цитирания закон:

- параграф 3 в частта, която създава нов чл. 9а, ал. 1, т. 3 и 4;
- параграф 4, т. 3, с който се изменя чл. 10, ал. 7 относно думите "освен ако върху тях са извършени строежи, или е отстъпено право на строеж";
- параграф 5, с който в чл. 10а, ал. 1 накрая се добавят думите "с кадастрални планове на населени места или комасационни планове";
- параграф 6, т. 1, с който се изменя чл. 10 б, ал. 1 относно второто изречение на разпоредбата;
- параграф 10, т. 3, с който се създават ал. 6, 7 и 8 в чл. 14;
- параграф 11, т. 1, с който се изменя второто изречение на чл. 15, ал. 2;
- параграф 12 в частта, с която се изменят ал. 3, 7 (относно второто изречение) и 8 на чл. 17;
- параграф 14, с който се създава нов чл. 19а, в частта на ал. 1, т. 1 и 3;
- параграф 19, т. 2 в частта, с която се създава нова ал. 6 в чл. 27;
- параграф 22, с който се изменят § 4, 4а, 4б, 4в, 4г, 4д, 4е и 4ж от Преходните и заключителните разпоредби;
- параграф 26, т. 1, с който се добавя ново второ изречение в § 13, ал. 7 от Преходните и заключителните разпоредби;
- параграф 28, ал. 1, 2 и 5 от Преходните и заключителните разпоредби;
- параграф 29 от Преходните и заключителните разпоредби.

С определение на Конституционния съд от 23 май 1995 г. искането е прието за разглеждане и като заинтересувани страни по делото са

конституирани Народното събрание, Министерският съвет и министърът на земеделието и хранителната промишленост. В изпълнение на предоставената им възможност същите са представили писмени становища, с които оспорват искането като неоснователно, позовавайки се на чл. 21, ал. 1 от Конституцията - земята е основно национално богатство, и на съображения за целесъобразно осъществяване на земеделската реформа.

За да се произнесе по направеното искане Конституционният съд взе предвид следното:

1. По § 3 ЗИДЗСПЗЗ в частта, която създава нов чл. 9а, ал. 1, т. 3 и 4

Въпросните разпоредби задължават собственика на земеделски земи при продажбата им да ги предложи на общината, а след това и на държавата, преди да може свободно да определи купувача.

Съгласно чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията правото на собственост се гарантира и защитава от закона и частната собственост е неприкосновена, а според чл. 19, ал. 1 и 2 от същата икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива и законът трябва да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност.

Съдържанието на правото на собственост се характеризира с три основни правомощия: владение, ползване и разпореждане. Последното съдържа в себе си възможността собственикът на имота да извършва правни сделки с него, като договаря свободно и определя цената и купувача.

С новия чл. 9а, ал. 1, т. 3 и 4 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи съществено се нарушава конституционно защитеното право на собственост, защото собственикът на земеделска земя не може свободно да определя купувача. Нещо повече - не може да я продаде свободно дори и на най-близките си роднини - деца, родители, братя и сестри (когато те не са съседи на имота), преди да я предложи на общината

и на държавата. Това абсурдно законодателно решение противоречи и на принципите на демократичната и правова държава, залегнали в преамбюла на основния закон. Ако характерът на земеделските земи и земеделската реформа са изисквали ограничения на собствеността, то би следвало това да стане в самата Конституция подобно на разпоредбата на чл. 21, ал. 2 от същата, според която обработваемата земя се ползва само за земеделски цели.

Нарушено е и конституционното изискване за еднакви правни условия за участие в стопанския живот чрез закупуване на земеделска земя, като се създава привилегия за едни правни субекти пред други. Никакви съждения за целесъобразност с оглед създаване поземлени фондове за оземляване и обезщетяване не могат да санират очевидното нарушаване на Конституцията.

По изложените съображения § 3 ЗИДЗСПЗЗ в частта, с която се създава нов чл. 9а, ал. 1, т. 3 и 4, е противоконституционен.

2. По § 4, т. 3 ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменя чл. 10, ал. 7 относно думите "освен ако върху тях са извършени строежи, или е отстъпено право на строеж"

С атакуваната разпоредба правата на собственика на земеделска земя не се възстановяват, ако те се намират в строителните граници на населените места и върху тях са извършени строежи, дори и те да са незаконни, или е отстъпено право на строеж, независимо дали строежът е започнал, а вещното право законно учредено.

Законът за собствеността и ползването на земеделските земи възстановява правата на собствениците, които не са преставали да бъдат такива и никога не са загубвали своята собственост, но през определен период обективно не са могли да упражняват това свое пълно вещно право. Сега законът отново създава съобразно изискванията на Конституцията

условия и възможности да упражняват правомощията си в реални граници. Общинските и други държавни органи не са имали правно основание да отстъпват право на строеж върху земи, които не са били държавна или общинска, а частна собственост. Така отстъпеното "право на строеж" не може да се противопостави на правата на собствениците на земеделски земи, защитени и гарантирани от чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. С още по-голяма сила това важи за лицата, придобили "право на строеж" при нарушаване на действащото в различни периоди законодателство, както и за тези, които не са започнали реализацията му чрез строеж. Конституционният съд е изложил подобни съждения и в Решение № 12 по к.д. № 12 от 1993 г.

Тълкувайки действителната воля на депутатите, сезирали Конституционния съд, следва да се приеме, че волята им е да се обяви за противоконституционна цялата т. 3 от § 4. В резултат на което след обявяването на нейната противоконституционност ще остане да действа редакцията на чл. 10, ал. 7, т. 1 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, такава каквато е била преди изменението.

По изложените съображения § 4, т. 3 ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменя чл. 10, ал. 7, е противоконституционен.

3. По § 5 ЗИДЗСПЗЗ, с който в чл. 10а, ал. 1 накрая се добавят думите "с кадастрални планове на населени места или комасационни планове"

Според това допълнение възстановяването на собствеността става в реални граници там, където съществуват или могат да бъдат установени, но при ограничението установяването да става само с кадастрални или комасационни планове.

Правото на собственост се гарантира и защитава от Конституцията - чл. 17, ал. 1 и 3. Поради това собственикът на земеделски земи не може да бъде ограничен в доказателствените средства, чрез които може да установи

реалните граници и да идентифицира имота си. При това самите кадастрални или комасационни планове може да са грешни или непълни и не случайно законодателството е предвидило административен или съдебен ред за тяхното поправяне или попълване. Реалните граници в изпълнение на цитираната конституционна разпоредба може да се установяват и с други доказателствени средства - частичен земеустройствен план преди образуването на ТКЗС или ДЗС, съдебно решение, неделима част от която е скица на имота и пр.

С оглед на изложеното § 5 ЗИДЗСПЗЗ, с който в чл. 10а, ал. 1 накрая се добавят думите "с кадастрални планове на населени места или комасационни планове", е противоконституционен.

4. По § 6, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменя чл. 10б, ал. 1 в частта на второто изречение

Според атакуваното второ изречение на въпросната разпоредба собствениците на земеделски земи, които не са могли да възстановят правата си заради това, че имотите са застроени или върху тях са осъществени други мероприятия, се обезщетяват с равностойна земя от държавния или общинския поземлен фонд, но само когато полагащото се обезщетение е повече от 2 декара.

Конституцията гарантира правото на собственост и го защитава независимо от обема му. Обезщетяването срещу отчужден недвижим имот трябва да стане по принцип с равностоен имот. Конституцията не прави изключение и за земеделските земи и никакви съображения за целесъобразност не могат да я дерогират.

Поради изложените съображения § 6, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменя чл. 10б, ал. 1 в частта на второто изречение, е противоконституционен.

5. По § 10 ЗИДЗСПЗЗ, с който в чл. 14 се създават нови ал. 6, 7 и 8

С извършеното изменение се дава възможност общинската поземлена комисия да поправя допуснати в решението явни фактически грешки или да изменя решението в определени срокове, когато се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства, освен ако въпросът е поставян пред съда.

Не е налице нарушаване на Конституцията. Разпоредбата е аналогична на тази в чл. 32 от Закона за административното производство, даваща принципната възможност при определени условия да се изменя влязъл в сила и не- обжалван пред съда административен акт от органа, който го е издал. В случая е предвиден съдебен контрол над решението на общинската поземлена комисия, което е конституционната гаранция, че правата на засегнатите ще са защитени.

С оглед на изложеното § 10 ЗИДЗСПЗЗ, с който към чл. 14 се създават нови ал. 6, 7 и 8, не е противоконституционен.

6. Относно § 11, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменя второто изречение на чл. 15, ал. 2

След изменението собствениците се обезщетяват по тяхно искане за разликата между подлежащата на възстановяване и възстановената земя от държавния или общинския поземлен фонд с равностойни земи само когато полагащото се обезщетение е повече от 2 декара.

Конституцията гарантира и защитава правото на собственост независимо от обема му - чл. 17, ал. 1, а обезщетяването срещу отчужден недвижим имот трябва да става по принцип с равностоен имот. Конституцията не прави изключение и за земеделските земи и никакви съображения за целесъобразност не могат да я дерогират.

С оглед на изложеното § 11, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменя второто изречение на чл. 15, ал. 2, е противоконституционен.

7. По § 12 ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменят ал. 3, 7 (относно второто изречение) и 8 на чл. 17

Разпоредбите на изменените ал. 3 и 7 предвиждат по писмено искане на членове на кооперация или съдружници в търговско дружество земите им, намиращи се в един и същи масив или местност, да се групират и разполагат с плана за земеразделяне в съседство, като въвеждането им във владение се извърши общо. По този начин те са в привилегировано положение пред останалите собственици, които не желаят да се кооперират и сдружават.

Конституцията задължава законодателя да създава еднакви правни условия за стопанска дейност за всички граждани и юридически лица - чл. 19, ал. 2. Изискването на основния закон - чл. 19, ал. 4, да се създават законодателни условия за коопериране и сдружаване на гражданите няма предвид условия, които нарушават посочената по-горе равнопоставеност на гражданите и юридическите лица и различните форми на собственост.

Що се отнася до ал. 8 на чл. 17, тя дава възможност влязъл в сила план за земеразделяне да бъде изменян при определени условия от министъра на земеделието и хранителната промишленост. Тази възможност не нарушава Конституцията, тъй като е налице път на защита на заинтересуваните.

С оглед на изложеното § 12 ЗИДЗСПЗЗ е противоконституционен в частта, с която се изменят ал. 3 и 7 (относно второто изречение) на чл. 17, и не е противоконституционен в частта, с която се изменя ал. 8 на същия член.

8. По § 14 ЗИДЗСПЗЗ, с който се създава нов чл. 19а, в частта на ал. 1, т. 1 и 3

Според атакуваните разпоредби обезщетяването със земи от държавния или общинския поземлен фонд се извършва от общинската поземлена комисия при определена последователност, като се дава предимство на лица до 35 години, които поемат задължение да

осъществяват селскостопанска дейност в продължение на 10 години, и на лица участващи в кооперации и търговски дружества, извършващи селскостопанска дейност в населеното място, със земи от чието землище се обезщетяват.

Всички страни по делото подчертават, че е налице хипотезата, при която земите от държавния или общинския поземлен фонд не са достатъчни да обезщетят всички правоимащи. При това положение държавата и общините може да извършват обезщетяването в посочената последователност, с което не се нарушават разпоредбите на Конституцията.

С оглед на изложеното § 14 ЗИДЗСПЗЗ, с който се създава нов чл. 19а, в частта на ал. 1, т. 1 и 3 не е противоконституционен.

9. По § 19, т. 2 ЗИДЗСПЗЗ в частта, с която се създава нова ал. 6 в чл. 27

С въпросната разпоредба се дава възможност на лица, които са придобили собственост върху сгради от имуществото на ТКЗС, ДЗС и други организации, да ползват и незастроената част от земята и да я придобият в собственост при определени условия.

В случая няма нарушение на Конституцията, защото земята не е частна собственост, а е държавна - чл. 10б, ал. 4 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, и няма пречка да бъде придобита от посочените лица в предвидените способности.

С оглед на изложеното § 19 ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменя ал. 6 на чл. 27, не е противоконституционен.

10. По § 22 ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменят § 4, 4а, 4б, 4в, 4г, 4д, 4е и 4ж от Преходните и заключителните разпоредби

С атакуваното изменение на закона се предвижда гражданите, които към 17 август 1990 г. ползват земи въз основа на актове на Президиума на Народното събрание, Държавния съвет или Министерския съвет, да могат

да придобият собствеността върху земеделските земи по определени способности.

Изменението не държи сметка за обстоятелствата, че с § 4 от Преходните и заключителните разпоредби на закона в редакцията му от 1992 г. (ДВ, бр. 28 от 1993 г.) се прекрати правото на ползване върху земеделски земи, предоставено на граждани по силата на актове на посочените по-горе държавни органи. Абсурдно е от конституционна гледна точка три години по-късно да се въвежда отново фигурата на така наречените "ползватели" върху земеделски земи, които са частна собственост. Това означава грубо накърняване на неприкосновеността на частната собственост, гарантирана и защитена от Конституцията - чл. 17, ал. 1 и 3. Независимо че държавата чрез своите органи е отстъпвала незаконно право на ползване върху земеделски земи, които не са били държавна или общинска собственост, законодателят е отчел елементи на добросъвестност в някоя категория "ползватели" и в името на справедливостта е създал диференцирани възможности за реализация на техните права с последващите разпоредби на § 4 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи. Всички тези разпоредби ще останат да се прилагат в старата редакция с обявяване противоконституционността на § 22.

С оглед на изложеното § 22 ЗИДЗСПЗЗ е противоконституционен.

11. По § 26, т. 1, с който се добавя ново второ изречение в § 13, ал. 7 от Преходните и заключителните разпоредби

С въпросното допълнение се дава възможност на министъра на земеделието и хранителната промишленост или упълномощено от него лице да отменя актове на ликвидационните съвети, включително и след прекратяване на дейността им.

Разпоредбата не противоречи на Конституцията. Министерът на земеделието и хранителната промишленост е специализиран държавен орган на управление, упражняващ контрол по прилагане на закона и такава правомощие не може да му бъде отречено според основния закон.

С оглед на изложеното § 26, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ не е противоконституционен.

12. По § 28, ал. 1, 2 и 5 от Преходните и заключителните разпоредби

С тези разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ ликвидационните съвети по силата на самия закон прекратяват дейността си и организациите по § 12 от Преходните и заключителните разпоредби се заличават от регистъра на съответния окръжен съд служебно. Споровете за освобождаване на членовете на ликвидационните съвети не се разглеждат от съдилищата, тъй като самият правен субект - ликвидационният съвет, престава да съществува. Разпоредено е, че членовете на ликвидационните съвети не получават обезщетение по КТ. Имуществото на организациите по § 12 от Преходните и заключителните разпоредби е собственост на лицата по чл. 27, ал. 1, а банките и другите юридически лица и еднолични търговци могат в продължение на три години да намаляват размера на облагаемата се печалба със сумите, които им дължат организациите, посочени по-горе.

Ограничението членовете на ликвидационните съвети да не получават обезщетение по Кодекса на труда е в нарушение на чл. 48, ал. 1 от Конституцията, след като безспорно са се намирали в трудово правоотношение.

В останалата част на атакуваните текстове няма нарушение на конституционни разпоредби, защото самата Конституция не съдържа в себе си правна уредба на ликвидацията на юридически личности. Доколкото има противоречие с други действащи закони или се увреждат права на трети

лица, те биха могли да ги реализират по пътя на отговорността за вреди, в това число и причинени от държавата.

С оглед на изложеното § 28 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ е противоконституционен само в частта на ал. 1, изречение трето.

13. По § 29 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ

С този параграф се предвижда възможност общото събрание на лицата по чл. 27, ал. 1 да може да определя физически или юридически лица, които да разпределят имуществото на организациите по § 12 от Преходните и заключителните разпоредби. Предвиден е начинът на свикване на общото събрание, в това число и събрание на пълномощниците, когато общото събрание е многобройно или дейността на организациите по § 12 е обхващала няколко населени места.

Не е налице противоконституционност на въпросните разпоредби, с които се въвежда правната фигура на общото събрание и се определя редът на неговото конституиране. Доколкото са нарушени други закони или уредбата е правно несъвършена и това може да увреди правата на трети лица, то същите биха могли да се реализират по съдебен ред, включително и за отговорност за вреди, причинени от държавата.

С оглед на изложеното § 29 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ не е противоконституционен.

Конституционният съд отчита, че се атакуват не членове на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, а параграфи на закон за неговото изменение и допълнение. С последния се въвеждат нови разпоредби или се допълват и изменят съществуващи. В случаите, когато се обяви за противоконституционен параграф, изменящ съществуваща

разпоредба, същата продължава да действа от влизане в сила решението на Конституционния съд, от който момент параграфът не се прилага.

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

РЕШИ:

1. Обявява за противоконституционни следните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, обнародван в ДВ, бр.45 от 6 май 1995 г.:

- параграф 3 в частта, която създава нов чл. 9а, ал. 1, т. 3 и 4;
- параграф 4, т. 3, с който се изменя чл. 10, ал. 7;
- параграф 5, с който в чл. 10а, ал. 1 накрая се добавят думите "с кадастрални планове на населени места или комасационни планове";
- параграф 6, т. 1, с който се изменя чл. 10б, ал. 1, относно второто изречение от разпоредбата;
- параграф 11, т. 1, с който се изменя второто изречение на чл. 15, ал. 2;
- параграф 12 в частта, с която се изменят чл. 17, ал. 3 и 7 (относно второто изречение);
- параграф 22, с който се изменят § 4, 4а, 4б, 4в, 4г, 4д, 4е, 4ж от Преходните и заключителните разпоредби;
- параграф 28, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби само относно третото изречение на разпоредбите.

2. Отхвърля искането на 51 народни представители от 37-о Народно събрание за обявяване на противоконституционността на следните

разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи:

- параграф 10, т. 3, с който се създават ал. 6, 7 и 8 в чл. 14;
- параграф 12 в частта, с която се изменя ал. 8 на чл. 17;
- параграф 14, с който се създава нов чл. 19а, в частта на ал. 1, т. 1 и 3;
- параграф 19, т. 2 в частта, с която се създава нова ал. 6 в чл. 27;
- параграф 26, т. 1, с който се добавя ново второ изречение в § 13, ал. 7 от Преходните и заключителните разпоредби;
- параграф 28, ал. 1 (с изключение на третото изречение), 2 и 5 от Преходните и заключителните разпоредби;
- параграф 29 от Преходните и заключителните разпоредби.

Председател: Асен Манов