

2

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ТРЕТО ОТДЕЛЕНИЕ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

**ЗА УСТАНОВЯВАНЕ ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА РАЗПОРЕДБАТА
НА § 6 ОТ ПЗР НА ЗАКОНА ЗА ДЪРЖАВНАТА СОБСТВЕНОСТ (обн., ДВ,
бр.44 от 21 май 1996 г.) ПОРАДИ ПРОТИВОРЕЧИЕ С ЧЛ.17, АЛ. 3 И 5 И ЧЛ.19
ОТ КРБ И ЗА НЕСЪОТВЕТСТВИЕ НА СЪЩАТА РАЗПОРЕДБА С ЧЛ.1 ОТ
ПЪРВИ ДОПЪЛНИТЕЛЕН ПРОТОКОЛ КЪМ КОНВЕНЦИЯТА ЗА ПРАВАТА НА
ЧОВЕКА И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ**

ПРАВНИ ОСНОВАНИЯ:

Чл.149, ал.1, т.1 и 4 и чл.150, ал.2 КРБ

Чл.10, ал.1 ЗВАС

Определение на КС №1 от 01.07.1997 г. по к.д. №5/1997 г.

ЗАИНТЕРЕСУВАНИ ИНСТИТУЦИИ:

1. Народно събрание
2. Министерски съвет
3. Върховен административен съд
4. Министерство на финансите
5. Българска Търговско-Промислена Палата
6. Българска Стопанска Камара (БСК)
7. Съюз на работодателите в България (СРБ)
8. Българска Международна Бизнес Асоциация

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С § 6 на ПЗР на Закона за държавната собственост се предвижда, че за учредените по установения ред до влизането на закона в сила безсрочни или за повече от 10 години права на ползване се прилага срокът по чл.56, ал.1 (т.е. десетгодишен срок) от датата на учредяването им. Когато срокът е изтекъл към датата на влизането на Закона за държавната собственост в сила, се предвижда имотът да се предаде в шестмесечен срок от същата тази дата.

I. Противоконституционност на §6 от ПЗР на ЗДС.

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

Съгласно чл.17, ал.3 от Конституцията частната собственост е неприкосновена.

Чл.17 борави с едно по-широко понятие за собственост, в което се включват всички права в патримониума на дадено лице. Този извод се подкрепя и от дадената в ал.1 на този член гаранция за правото на наследяване - очевидно е, че се наследяват не само вещните права, но и всички права на правния субект. Да се приеме обратното би означавало да се допусне, че държавата не гарантира на лицата неприкосновеността на принадлежащите им облигационни права, права на интелектуална собственост и други права с материално изражение. Тази идея не е чужда на Конституционния съд на Република България и намира отражение и в досегашната му практика (Срв. напр.решение №17 от 16 декември 1999 г. по к.д. № 14/1999 г.-ДВ,бр.113 от 1999 г.-, в което е изтъкнато, че вземанията, като вид имуществени права, безусловно се обхващат от конституционноправната защита на собствеността, съдържаща се чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията и е изрично изразено разбирането за правото на собственост **в широкия смисъл, т.е. обхващащо и други имуществени права.** В този смисъл е и решение № 3 от 27 април 2000 г. по к.д.№ 3/2000 г. /ДВ, бр.37 от 2000 г./, в мотивите на което предприятието по смисъла на чл.15, ал.1 ТЗ е квалифицирано като имуществено право, а неговото закриване- като равнозначно на посегателство срещу правото на собственост по чл.17, ал. 1 от Конституцията; същото положение е потвърдено и в решение № 7 от 20 септември 2000 г.по к.д.№ 7/2000 г. /ДВ,бр.78 от 2000 г./.

След като в понятието "частна собственост" се включват всички имуществени права на дадено лице, то очевидно отчуждаването им влиза в противоречие с чл.17, ал.3 от Конституцията. Това е особено безспорно за ограничените вещни права, за които се прилагат разпоредбите за правото на собственост (чл.111, ал.1 от Закона за собствеността). **С оглед на това, разпоредбата на чл.17, ал.3 от Конституцията намира приложение по отношение на вещното право на ползване (Аргумент и от посоченото по-горе решение № 17 по к.д.№14/1999 г., в което е отбелязано – въобще във връзка с имуществените права - че важен ограничител на възможността те да бъдат накърнявани (засягани) от държавата, се явява разпоредбата на чл.17, ал.5 от Конституцията.)**

В изключение от ал.3 на чл.17, ал.5 на същия член допуска принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди, но само при спазване на строго регламентирани условия, а именно

- въз основа на закон,
- ако съществуват държавни или общински нужди;
- ако тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин, и
- след предварително и равностойно обезщетение.

Постановеното с §6 от ПЗР на ЗДС намаляване на срока на ползване представлява преуреждане на съществуващи договори, което по същество е нарочен законодателен акт с отчуждителен ефект (така и

реш. №22 от 10.12.1996 г. по к.д. №26/1996 г.). Въвеждането на нов срок ограничава правото на собственост, защитено и гарантирано от чл.17, ал.3 КРБ (реш. №9 по к.д. №4/1995 г.). В този случай би следвало да важат всички изисквания по чл.17, ал.5 от Конституцията за отчуждаване на правото на собственост.

Конституционното изискване за наличието на условия, при които може да бъде осъществено принудително отчуждаване не е спазено в разпоредбата на §6 ПЗР на ЗДС. Тя посяга на неприкосновени частни права в противоречие с чл.17, ал.3 от КРБ, без при това да са спазени условията по 17, ал.5 от КРБ.

1.1. Изискване за наличие на конкретна, доказана нужда:

Отчуждаване може да се извършва само при висока степен на конкретизация на държавната нужда, отчуждаването благо и заместващото го благо, с което ще се обезщети засегнатото лице. По тази причина отчуждаване може да се извърши само с един индивидуален акт, а не с общ нормативен акт.

В този смисъл отчуждаването става *въз основа* на закон, а не *ex lege*, чрез самия закон. Този принцип е нарушен с приемането на §6 ПЗР на ЗДС, където в един акт, посветен на друга материя, се съдържа отчуждителна норма.

Обезщетяването пък е форма на разпореждане с държавно имущество. Съгласно чл.106 от Конституцията Министерският съвет се разпорежда с държавното имущество. Народното събрание не може да отчуждава, защото не може да обезщетява. В този смисъл приемането на акт на Народното събрание с пряко отчуждително действие представлява недопустимо изземване на компетентност и нарушение Конституцията в частта ѝ за принципа на разделение на властите, прогласен от чл.8 от Конституцията. Отчуждаването чрез акт на Народното събрание е юридически порочно и неконституционно съобразно поради противоречие с правната природа на отчуждаването и поради навлизане на - законодателната власт в прерогативите на изпълнителната власт. С приемането на обща норма не могат да се удовлетворят конституционните изисквания отчуждаването да е за конкретни нужди и да не може да бъде удовлетворено по друг начин. Те предполагат една твърде висока степен на конкретност, която по принцип не може да се съдържа в акт на Народното събрание.

Дори обаче да се приеме, че отчуждаването може да се осъществи със закон, това при всички случаи трябва поне да бъде нарочен закон, изрично мотивиран от вносителя, съгласно общите изисквания за отчуждаване (чл.17 КРБ). Законът за държавната собственост не е нарочен отчуждителен закон и в него не се съдържат никакви мотиви в този смисъл.

В §6 ПЗР на ЗДС липсва обосновка на конкретните държавни или общински нужди, които налагат принципното отчуждаване на правото на ползване на всички лица – ползватели на държавни имоти. А тъй като отчуждаването е извършено със самия закон, оттам нататък административните органи следва да го прилагат при условията на обвързана компетентност. Те не са овластени да изследват дали в даден случай

съществуват държавни или общински нужди, които ще се задоволят чрез прекратяване на конкретното право на ползване на един имот и в зависимост от това да прилагат или не §6 ПЗР на ЗДС.

1.2. Държавните или общински нужди, трябва да не могат да бъдат задоволени по друг начин:

Доколкото в §6 отчуждаването става *ex lege*, не е спазено и конституционното изискване да се докаже, че съществуващата държавна или обществена нужда не може да бъде задоволена по друг начин. Даже да се приеме очевидно невярното твърдение, че е налице конкретна и важна нужда на държавата да ползва всички имоти, правата на ползване върху които се прекратяват, в §6 не е изследвано дали във всеки един от тези случаи нуждата не може да бъде задоволена по друг начин. А поне в някои от тях нуждата със сигурност би могла да бъде задоволена и по друг начин, тъй като държавата и общините са крупни притежатели на недвижими имоти.

1.3. Отчуждаване след предварително и равностойно обезщетение:

Необходимостта от “равностойно и предварително обезщетяване” е нееднократно подчертавана и в решения на Конституционния съд, напр. решение №9 от 06.07.1995 г. на КС и решение №7 от 19.06.1995 г.

§6 ПЗР на ЗДС не само не поставя такова изискване, но и осуетява подобна възможност. Той предвижда пряко прекратяване на правата на ползвателите, без да е необходимо да се приема някакъв индивидуален акт във всеки конкретен случай.

Очевидно при отчуждаване с обща норма никога не може да се изпълни изискването за равностойност на обезщетението. С влизането в сила на §6 неопределен кръг лица се оказват лишени от имуществени права – всяко с различна “равностойност”.

2. Противоречие с чл.19 от Конституцията.

За разлика от други сфери на обществения живот, където Конституцията дава възможност за пряка намеса от страна на Народното събрание или Министерския съвет въз основа на преценка за целесъобразност, в сферата на стопанската дейност Конституцията е възприела принципа на свободната инициатива (чл.19, ал.1 КРБ). Тази свободна инициатива може да бъде ограничена единствено от други конституционни текстове и от законите. Конституцията обаче е закрепила определени принципи, които не могат да бъдат нарушавани чрез законите (чл.19, ал.1, 2 и 3). С §6 ПЗР на ЗДС тези принципи се нарушават. Когато държавата осъществява стопанска дейност и участва в гражданския оборот, сключвайки договори, тя действа при еднакви правни условия с всички граждани и юридически лица.

С решение на КС по к.д. №111/1993 г. изрично е постановено: “При упражняването на частната собственост всички правни субекти са

равнопоставени. Чл.19, ал.2 и 4 се отнасят не само за гражданите и юридическите лица, но и за държавата и общините” (вж. и реш. №22 от 10.12.1996 г. на КС). Имайки предвид така приетото от КС в цитираните по горе решения, то §6 ПЗР на ЗДС е очевидно неконституциосъобразен.

Приемането на нарочен закон, с който да се отчуждят вземания от едни стопанстващи субекти в полза на друг такъв - държавата, е действие, при което по същество държавата чрез своите органи на власт неправомерно е използвала възможностите си да твори закони, за да облагодетелства себе си във вреда на частни лица, които са осъществявали също стопанска дейност.

В това отношение Конституционният съд, като е преповторил и преутвърдил казаното в мотивите на решение № 22 по к.д.№ 24/1996 г., е бил още по категоричен в посоченото по-горе решение № 17 от 16 декември 1999 г. по к.д.№14/1999 г., като е изтъкнал, произнасяйки се по конституционносъобразността на разпоредба, която въздейства върху заварено правоотношение, следното: “задължение на държавата е да гарантира и защити правото на собственост и да осигури неприкосновеността на частната собственост чрез закон и е недопустимо по законодателен път да се посяга на тази неприкосновеност”.

Впрочем, предвид на положенията, преутвърдени и развити в това решение на КС, може да се поддържа наличието на още едно основание за противоречие на разпоредбата на §6 ПЗР на ЗДС с Конституцията:

3. Противоречие с принципа на правовата държава- чл.4, ал.1

Въпросната разпоредба очевидно въздейства върху заварени от нея правоотношения, страна по които е самата държава. Ето защо тя съставлява не само публичноправно волеизявление на държавата, но и нейно частноправно волеизявление в качеството ѝ на страна по заварени договори. Следователно държавата преурежда чрез приет от нея закон (т.е. извънсъдебно и едностранно) правоотношение, в което тя е страна и по което тя е поела валидни задължения. Освен че е недопустимо чрез специален закон да се преуреждат стопански отношения в ущърб на конституционно гарантирани права на стопанските субекти, този подход противоречи на изискването за правна сигурност, което е елемент от съдържанието на принципа на правовата държава. Нещо повече: както Конституционният съд нееднократно е подчертавал (решение № 22 от 10.12.1996 г. и решение № 17 от 16.12.1999 г.) ”принципът на правовата държава, съдържащ се в чл.4,ал.1 от Конституцията, освен всичко друго означава, че основите на правния ред, заложили в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната власт, както и за всички правни субекти”.

В противоречие с този принцип (респективно с присъщите му изисквания за предвидимост на правния ред и за правна сигурност въобще) е приемането на закон с пряк отчуждителен ефект по отношение на неопределен брой заварени правоотношения, за чието прекратяване не съществуват други основания и участниците, по които са се доверили на и са съобразили своето поведение със съществуващата при възникването на правоотношенията правна уредба. Дори и ако се предпостави, че с нормата на §6 ПЗР на ЗДС се цели ликвидирането на едно неоснователно обогатяване, породено от

безотговорно разпореждане с държавна собственост, или, от друга страна, че е търсен прагматичен ефект чрез извънсъдебното разваляне на голямото множество от заварени договори, и в двете хипотези възниква въпросът за обезщетяването на съконтрагентите на държавата за действителните вреди и пропуснатите ползи, претърпени от тях, в резултат на преждевременното прекратяване на валидни (перфектни) договори, сключени с държавата, доверявайки се на действащия при сключването им закон.

В заключение, може да се отбележи, че именно в светлината на тези принципни положения се поставя и въпросът, развит по-горе, че разпоредбата на §6 ПЗР на ЗДС е свързан с последици, които надхвърлят конституционно установените и допустими граници на държавна намеса.

II. Несъответствие на §6 от ПЗР на ЗДС с чл. 1 от Първи Допълнителен Протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

Правото на собственост е основно човешко право, защитено от Европейската конвенция за защита правата на човека (така и реш. № 20 от 17 октомври 1995 г. по к.д. № 24 от 1995 г.).

Влезлите в сила международни договори са част от вътрешното право и се ползват с приоритет спрямо него – чл.5, ал.4 от Конституцията. Съгласно чл.1 от Първи Допълнителен Протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ратифициран със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр.66 от 1992 г., в сила за България от 7 септември 1992 г.) “Всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Никой не може да бъде лишен от своята собственост освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право”.

С приетия §6 от ПЗР на ЗДС се засяга по недопустим начин правото на собственост, което е гарантирано от чл.1 от Протокол №1. Понятието “собственост” и тук не бива да се разбира в правно-техническия смисъл на думата. В решението си по делото Газус Дозир-унд Фьордертекник ООД (решение от 23 февруари 1995 г., А.306-В, стр. 46) Европейския съд е потвърдил, че понятието собственост има самостоятелно значение, което не се ограничава до притежанието на вещи. Това ясно личи от френския текст на Конвенцията, където се употребява термина “biens” (блага). В това дело съдът приема, че няма значение дали правото на жалбоподателя представлява вещно право на собственост или право на обезпечение. С оглед практиката на съда се очертават няколко общи критерия: правото да има икономическа стойност; обектът да бъде достатъчно определяем; правото да бъде установено в достатъчна степен (така и П. ван Дайк и Г.Й.Х. ван Хууф, “ЕКПЧ – теория и практика”, София 2000 г., стр.580).

В своята трайна практика по приложението на чл.1 от Протокол №1 Европейският Съд по правата на човека е утвърдил позицията, че не е възможно чрез последващо нормотворчество да се прекратяват договорни отношения с частни субекти без заплащане на съответно обезщетение, като при това е нужно да бъде доказан обществен интерес (*Stran Greek Refineries v.*

Greece, Series A №301-B, 19 EHRR 293; Pressos Compania Naviera SA and other v. Belgium Series A №332).

Необходимостта от особена критичност към ретроактивна държавна намеса в сферата на собствеността, която пряко влияе на правоотношения, по които страна е държавата с оглед осигуряване на благоприятен за нея резултат, е подчертана и чрез решение от октомври 1997 г. по делото *National & Provincial Building Society v. UK*. (В това отношение може да се поддържа, че и Конституционният съд на Република България – макар и инцидентно – е конституционализирал нормата на чл.14, ал.1 ЗНА и е тълкувал забраната за обратно действие на законите като общ конституционен принцип за цялото българско право, който се извлича от фундаменталните принципи на правовата държава и законността. /срв. решение № 9 от 20.6.1996 г. по к.д.№ 9/1996 г.).

Дори забавянето на изплащането на обезщетение се счита за нарушение на ЕКЗПЧОС. В този смисъл са следните решения: *Case of Parachelas v. Greece* (Application no. 31423/96, **решение от 25 март 1999 г.**); *Case of Sporong and Lonroth* (Application no. 00007151/75); *Case of Guilemin v. France* (Application no. 00019632/92); *Bodin Case* (Application no. 00010930/84); *Case of Carbonara and Ventura v. Italy* (Application no. 00024638/94) и много други. Евентуалното установяване на нарушение на ЕКЗПЧОС е основание за отмяна на постановено решение – чл.231, ал.1, б. “з” ГПК.

В решение от 23 септември 1982 г., *Sporrong and Lonroth*, A.52, p. 26, се казва, че “Съдът трябва да определи дали е постигнато справедливо равновесие между изискванията на обществения интерес и изискването да бъдат защитени основните права на отделния човек”. Липсата на каквото и да е било обезщетение също може да се окаже релевантна при този критерий. Критерият за справедливо равновесие се прилага и към нормативните актове – реш. от 19 декември 1989 г., *Mellacher and Others*, A.169, p.27; реш. от 28 септември 1994 г., *Spadea and Scalabrino*, A.315-B, p.27. Според същия съд, сериозни финансови съображения могат да наложат бъдещото законодателство да се отклонява от общите правила за непозволено увреждане, но не и “приемането на закони с обратно действие, чиято цел и ефект е жалбоподателите да бъдат лишени от вземанията им за обезщетение. Такова фундаментално накърняване на правата на жалбоподателите е несъвместимо със запазването на справедливо равновесие между засегнатите интереси” – реш. от 20 ноември 1995 г., A.332, p.22. В решението по делото *Parachelas v. Greece* Европейският съд е възпроизвел тези положения, особено с оглед на условията за обезщетение, като е посочил, че тези условия, както са предвидени в съответното законодателство, са от съществено значение за преценката дали оспорваната мярка зачита необходимостта от справедлив баланс и, особено, дали тя не налага несъответна (прекомерна) тежест върху засегнатия. В тази връзка, отчуждаването на собственост без заплащане на обезщетение, което съответства разумно на нейната стойност, обикновено ще съставлява прекомерна намеса, която не може да бъде оправдана съгласно чл.1(§ 48).

Следва да се отбележи и обстоятелството, че в своите изводи Европейският съд се е позовавал на решения, установени от международните съдилища и арбитражните съдилища – напр. Shufeldt arbitration award of 24 July 1930, Reports of International Arbitration Awards, League of Nation, vol. II, p. 1095. Това позволява да се направи извода, че §6 от ПЗР на ЗДС противоречи на общоприетите норми на международното право /Харта за икономическите права и задължения на държавите, приета с Резолюция 3281 (XXIX) на ОС на ООН от 12 декември 1974 г./ . Относно препращането към принципите на международното право, на първо място става дума за задължението да бъде заплатено обезщетение за вреди – този извод е направен още навремето от Комитета на министрите: K.J.Partsch, Die Rechte und Freiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention, Berlin, 1966, p. 224.

III. Считаме, че от §6 от ПЗР на ЗДС са засегнати най-вече търговски дружества, осъществяващи стопанска дейност. Повечето от тях членуват в организациите на работодателите в България, като БТПП, БСК и СРБ, както и в организации на инвеститорите от типа на БИБА. По тази причина предлагаме да се привлекат като заинтересовани страни и цитираните юридически лица.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Това са мотивите ни на основание чл.150, ал.1/2 от Конституцията на Република България да се обърнем към Вас с

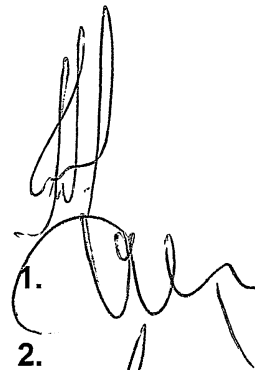
ИСКАНИЯ

1. Да бъде установена като противоконституционна разпоредбата на §6 от ПЗР на ЗДС, поради противоречие с чл.4, ал.1, чл.17, ал.3 и 5 и чл.19 КРБ.

2. Да бъде установено несъответствието на разпоредбата на §6 от ПЗР на ЗДС с разпоредбата на чл.1 от Първи Допълнителен Протокол към Европейската Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

1. 

2. 