



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ № 1**  
София, 28 януари 2014 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благвест Пунев  
Пламен Киров  
Красен Стойчев  
Цанка Цанкова  
Стефка Стоева  
Румен Ненков

Кети Маркова  
Георги Ангелов  
Борис Велчев  
Анастас Анастасов  
Гроздан Илиев

при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 28 януари 2014 г. конституционно дело № 22 /2013 г., докладвано от съдията Гроздан Илиев.

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

Делото е образувано по искане на група от 55 народни представители от 42-рото Народно събрание за установяване противоконституционност на Решението на Народното събрание за налагане на мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица (ЮЛ) до 1 януари 2020 г. (обн., ДВ, бр.93/25.10.2013 г.). За това решение в следващата част на изложението ще бъде използвано съкратеното наименование „Решението на Народното събрание за налагане на мораториум“. Законодателният орган с решението е възложил на Министерския съвет (МС) да приеме всички необходими

действия и актове по обявяване на мораториум върху придобиването на право на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни ЮЛ до 1 януари 2020 г.

Според вносителите на искането оспореното решение противоречи на чл. 22, ал. 1 от Конституцията и на § 3 „Свободно движение на капитали“, т. 2 от Приложение VI: Списъка по член 20 на Протокола за присъединяване, Преходни мерки, България от Договора за присъединяване на Република България и Румъния към Европейския съюз (ДПРБРЕС) (обн, ДВ, бр. 103 и бр. 104 от 2006 г., изм. бр.97/23.11.2007 г.), определящи конституционната основа на условията за придобиване на правото на собственост върху земеделска земя, гори и горска земя от граждани на друга държава-членка на ЕС. Вносителите поддържат, че с Решението се налага забрана на граждани и ЮЛ от държавите-членки на Европейския съюз и от държавите, страни по Споразумението за Европейско икономическо пространство (СЕИП) за времето след 01 януари 2014г. до 01 януари 2020 г. да придобиват право на собственост върху земя на територията на Република България, поради което искат да бъде обявено за противоконституционно.

С определение от 14 ноември 2013 г. съдът е допуснал искането за разглеждането по същество. Със същото определение са конституирани като заинтересовани страни Народното събрание, президентът на Република България, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на външните работи, министърът на земеделието и храните, главният прокурор, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, омбудсманът на Република България, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация за европейско право, Институтът за модерна политика, Националното сдружение на общините в Република България, Фондация „Център за правно съдействие и европейски практики“, на които бе дадена възможност да представят писмени становища по делото. В определения

срок са постъпили становища от президента на Република България, Министерския съвет, министъра на външните работи, министъра на правосъдието, министъра на земеделието и храните, Центъра за правно съдействие и европейски практики, Българската асоциация за европейско право и Съюза на юристите в България.

Страните, представили становищата, поддържат разбирането, че с приетото от Народното събрание Решение за налагане на мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 01 януари 2020 г. се нарушават чл. 5, ал. 4, чл. 8, и чл. 85, ал. 3, от Конституцията както и конституционната разпоредба на чл. 22, ал. 1, препращаща към ДПРБРЕС и Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). По всяко от посочените нарушения са изложени подробни съображения. Министърът на правосъдието се позовава на невъзможността решението да бъде изпълнено, тъй като представлява акт *ultra vires* - по аргумент от чл. 85 от Конституцията. Във връзка с това се подчертава, че Народното събрание не разполага с правомощието с решение едностранно да наложи мораториум, спирайки за определен период от време действието на международен договор, по който Република България е страна. Оспорва се и правната валидност на задължението за Министерския съвет, „да предприеме всички необходими действия и актове по обявяване на мораториум“, тъй като централният орган на изпълнителната власт също не разполага с такова правомощие. В тази част Министерският съвет счита още, че е допуснато нарушение и на чл. 8 от Конституцията, тъй като с оспореното решение Народното събрание е иззело компетентността на централния орган на изпълнителната власт в областта на външната политика, задължавайки Министерския съвет да приеме действия и актове, които водят до едностранно изменение на международен договор. В подкрепа на това разбиране се посочва, че по този начин е нарушен и установения в чл. 105

и 106 от основния закон ред, за сключването, изменението и прекратяването на международни договори, по които българската държава е страна, като е иззета компетентността на Министерския съвет в тази област. С оспореното решение централният орган на изпълнителната власт е задължен да приеме действия и актове, които не са резултат на самостоятелно взето от него решение, с каквото правомощие разполага в процеса на ръководството и осъществяването на външната политика. Претендираното нарушение на чл. 85, ал. 3 от Конституцията се мотивира с разбирането, че оспореното решение представлява акт на Народното събрание, с който се преследва едностранно изменение на ДПРБРЕС и свързания с него Акт, относно условията и договореностите за приемане на Република България и на Румъния в ЕС, вместо това да бъде сторено само по реда посочен в договора. Този ред изключва, чрез едностранното волеизявление, договарянето да бъде изменен или денонсиран. Поддържа се още, че решението влиза и в пряко противоречие с конкретни разпоредби от Договора за присъединяване относно условията за ратификация и реда за неговото изменение. Понеже ДПРБРЕС е част от първичното право на съюза, наред с учредителните договори и договорите за тяхното изменение, съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията и според принципите на ЕС, има примат пред националното законодателство, с което законодателният орган не се е съобразил при постановяване на оспореното решение. Във връзка с това следва да се посочи изразената близост и припокриване на становищата на всички заинтересовани страни, за несъобразяване с разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от Конституцията, която препраща към първичното законодателство на Европейски съюз (ЕС) относно условията за придобиване на собственост върху земя от граждани и ЮЛ на друга държава-членка или на държава страна по СЕИП. Центърът за правно съдействие и европейски практики поддържа разбирането, че Актът относно условията за присъединяване на България и Румъния и промените в Учредителните договори, като част от първичното право на

ЕС, от момента на неговото подписване и ратифициране вече имплицитно се включва в съдържанието на конституционната разпоредба на чл.22, ал.1 от Конституцията. Затова не става дума за недействителност на оспореното решение, поради противоречие с първичното право на ЕС, но за противоречие с разпоредбата на чл. 22, ал.1 от основния закон, поради което се предлага да бъде обявено за противоконституционно. Сходно е разбирането в тази част и на Българската асоциация за европейско право.

Министерството на външните работи мотивира становище, че решението за налагане на мораториум нарушава и трите предвидени в чл.22, ал.1 от Конституцията хипотези, за придобиване от чужденци и чуждестранни ЮЛ на правото на собственост върху земята след 01.01.2014 г. в Република България.

Президентът на Република България счита, че освен нарушението на чл. 22, ал. 1 Решението на Народното събрание за налагане на мораториум противоречи и на чл. 4, ал. 1 и 3 от основния закон във вр. чл. 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Съображенията в тази част се основават на конституционната разпоредба, според която Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз.

Конституционният съд след като обсъди съображенията, развити в искането и в представените становища на заинтересуваните страни, за да се произнесе съобрази следното:

В искането на народните представители не се мотивират доводи за противоконституционност, поради противоречие с други конституционни норми, освен с тази по чл. 22, ал.1 от Конституцията, но съдът при постановяване на решението не е ограничен от основанията за несъответствие с Конституцията, които са посочени в искането-аргумент от чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд.

Относно претендираното нарушение на ДПРБРЕС е наложително следното уточнение. Към момента на изработване на Договора за

присъединяване на България и Румъния към ЕС, Договорът за създаване на Конституция на Европа все още не е бил приет, поради което ДПРБРЕС се състои от две части: първата част обхваща Протокола относно условията и договореностите за приемането на Република България и на Румъния в Европейския съюз, който е съобразен с разпоредбите на Договора за създаване на Конституция на Европа, а втората част е Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз, който е съобразен с действащите към този момент Учредителни договори и по конкретно ДФЕС с измененията от Амстердам, Ница и Маастрихт. Тъй като Договорът за създаване на Конституция на Европа не е ратифициран от всички държави-членки, поради което не е влязъл в сила, понастоящем ДПРБРЕС се прилага само във втората му част, включваща Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз, който за нуждите в следващата част на изложението ще бъде цитиран под наименованието „Акт за присъединяване“, каквото обозначение е използвано и в ДПРБРЕС.

Съгласно установения с чл. 21, ал.1 от Конституцията по принцип, земята е национално богатство и се ползва с особена закрила. Израз на тази засилена защита е въведеното с чл. 22, ал. 1 от Конституцията, в редакцията от 13.07.1991 г. (обн. ДВ. бр. 56/1991 г.), ограничение чужденци и чуждестранни юридически лица да придобиват право на собственост върху земята с изключение на придобиването ѝ при наследяването по закон, но и в този случай те следва да прехвърлят собствеността си върху земята. В хода на подготовката на България за членство в Европейския съюз с изменението на чл. 22 от Конституцията (обн., ДВ, бр.18/2005 г., в сила 01.01.2007 г.) се допусна придобиване на земя от чужденци и чуждестранни юридически лица в следните случаи:

На първо място чл. 22, ал.1 от Конституцията, препраща към условията и сроковете предвидени в ДПРБРЕС, Акта за присъединяване, където е посочено, че след 01.01.2014 г. гражданите на държавите-членки на ЕС и на държавите страни по СЕИП, както и ЮЛ, учредени по законодателството на тези държави, могат да притежават право на собственост върху земя на територията на България. Този извод следва от § 3 „Свободно движение на капитали“, т. 1 и т. 2 от Приложение VI: Списъка по член 23 на Акта за присъединяване: Преходни мерки, България от ДПРБРЕС, съгласно които България си запазва за срок от седем години от датата на присъединяване, действащите в нейното законодателство ограничения към датата на подписване на Договора за присъединяване, по отношение на придобиването право на собственост върху земеделска земя, гори и горска земя от граждани на друга държава-членка, от гражданите на държавите страни по СЕИП и от ЮЛ, учредени в съответствие със законите на друга държава-членка или на държава, страна по СЕИП. Въведеното ограничение не се отнася за „самостоятелно заети земеделски производители, които са граждани на друга държава-членка и които желаят да се установят и законно да пребивават в България.”

По отношение на придобиването на право на собственост върху земя за второ жилище от граждани на друга държава-членка, от гражданите на държавите, страни по СЕИП, които не пребивават в България и от ЮЛ, учредени в съответствие със законите на друга държава-членка или на държава, страна по СЕИП също е договорена преходна мярка за срок от пет години, който е изтекъл към 01.01.2012 г.. Извън обхвата на петгодишната ограничителна мярка са гражданите на държавите-членки и гражданите на държавите, страни по СЕИП, които законно пребивават в България.

На следващо място разпоредбата на чл. 22, ал. 1 вр. с ал. 2 от Конституцията допуска придобиване на право на собственост върху земя от ЮЛ и граждани на държави извън тези, които са членове на ЕС и

СЕИП, по силата на сключен от България след 01.07.2007 г. международен договор с допълнително предвидено условие законът за ратификация, да е приет с мнозинство от 2/3 от всички народни представители. Тази възможност не се отнася за заварените международни договори, по които България е страна. И след изменението на чл. 22 от Конституцията е запазена възможността за чужденци да придобиват право на собственост върху българска земя чрез наследяване по закон.

На 22 октомври 2013 г. Народното събрание приема Решение за налагане на мораториум върху придобиване правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. (обн. ДВ, бр. 93/2013 г.). С това свое решение законодателният орган възлага на Министерския съвет да приеме всички необходими действия и актове по обявяване на мораториум върху придобиването на право на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г.

Така приетото решение противоречи на основни конституционни принципи, поради което искането за обявяване на неговата противоконституционност се явява основателно.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията България е правова държава. В своята практика Конституционният съд многократно е посочвал, че точното и еднакво спазване на законите и Конституцията се отнася до всички правни субекти. Това се отнася и до Народното събрание при осъществяване на публичната власт. Не само законите, но и решенията посочени в чл. 86, ал.1 от Конституцията, като вид актове приемани от законодателния орган, следва да бъдат ясни, категорични и безпротиворечиви. В решение № 5 от 2002 г, по к. д. № 5/2002 г. КС приема, че държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите. „Законите от своя страна, трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията“. В този смисъл са и



постановените решения: Решение № 8 от 04.07.2012 г. по к.д. № 16/2011 г. и Решение № 9 от 30.09.1994 г.

Посочените изисквания за конституционосъобразност не са били спазени при приемане на оспореното решение. Анализът на Решението за обявяване на мораториум, разкрива наличие на вътрешна противоречивост, несъгласуваност между наименованието на решението и неговата съдържателна част, както и отсъствието на изричен диспозитив. Тази правно-логическа неиздържаност на акта не позволява еднозначен отговор на основният въпрос, който се поставя, законодателният орган наложил ли е мораториума и възложил на МС, да приеме необходимите актове и действия по неговото изпълнение или е задължил правителството да извърши обявяването на мораториума, респ. неговото изпълнение. Посочената неопределеност, както и липсващата яснота във волеизявлението на законодателния орган налагат извода за допуснато противоречие с изискванията на принципа на правовата държава, поради което дори само на това основание следва да се обяви противоконституционността на оспореното решение.

Изключителната важност на обществените отношения върху които рефлектира Решението за обявяване на мораториум налагат обсъждане и на други конституционни принципи, които са били нарушени при неговото приемане. Ако по въпроса дали с Решението Народното събрание налага мораториума отговорът не би могъл да бъде категоричен, то съобразителната му част не може да се разглежда като акт на препоръка или указание, необвързващо с правни последици своите адресати. По аргумент от чл. 86, ал. 2 от Конституцията актовете на Народното събрание са задължителни за Министерския съвет. В този смисъл и Решение № 2 от 18.02.1993 г. по к.д. № 36 от 1992 г.. Докато не бъдат обявени по надлежния ред за противоконституционни адресатите на приетите от Народното събрание решения дължат изпълнение на възложените им с тези решения действия.

Обстоятелствената част на решението, съдържа ясно определен предмет на мораториумът, частноправните субекти по отношение на които е наложено ограничението и периода от време, за който ще действа мораториума. Определен е и изпълнителят по спазване на наложеното ограничение, с което по същество се удължава действието на преходната мярка договорена по ДПРБРЕС. Тук следва да се уточни, че Народното събрание императивно възлага на Министрески съвет да приеме всички необходими действия и актове за реализиране на правомощие каквото Народното събрание няма или решението се явява акт *ultra vires*, доколкото конституционните разпоредби на чл. 84 и чл. 85 не съдържат основание за неговото постановяване. Затова не може да има спор, че конституционните разпоредби, определящи правомощията на НС не предвиждат хипотеза, при която с решение, обективизиращо едностранно волеизявление на законодателния орган, да се възлага предприемане на действия към едностранно изменение на международни договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за България, към които разпоредбата на чл. 22, ал.1 от Конституцията препраща. Такава хипотеза не е налице и по отношение на актовете, чрез които законодателният орган упражнява правомощията си. Във връзка с това следва да се отбележи, че правомощията на Народното събрание и актовете, които приема, са изчерпателно изброени в чл. 84, чл. 85 и чл. 86 от Конституцията. Конституционният законодател не е предвидил възможност чрез закон, приет от Народното събрание да могат да се предоставят и други правомощия на законодателния орган, защото това би довело до нарушаване на баланса установен с принципа за разделение на властите и би увеличил правомощията на законодателната власт - по арг. от чл. 8 от Конституцията. Вярно е, че КС е имал възможност да изрази и разбирането, че „Конституцията не изключва възможността отделни правомощия на Народното събрание да бъдат конкретизирани и със закон.“, (Решение № 17 от 24.11. 1992 г. по к.д. № 22 от 1992 г.). Това

разбиране, обаче, в никакъв случай не може да доведе до обосноваване на тезата за създаване на правомощия на Народното събрание извън посочените в Конституцията и то по ред, който Конституцията не е предвидила. Следователно конкретизирането на правомощията на законодателния орган е допустимо само в обхвата на съществуващите, което изключва създаване на нови правомощия, различни от тези, предмет на правната уредба в действащата Конституция. В този смисъл принципът на разделение на властите не допуска и самооправомощаване от страна на Народното събрание.

На следващо място, при постановяване на оспореното решение от Народното събрание, не е съобразено и друго изискване на принципа на правовата държава, а именно определена категория обществени отношения да бъдат предмет на регулиране само със закон.

Конституционната уредба на земята, представляваща национално богатство и свързания с нея „специален режим на собственост върху земята от вещноправен характер, който създава ограничения за придобиването и от чужди граждани и чужди ЮЛ“, (Решение № 3 от 5 юли 2004 г. по к. д. № 3/2004 г.), може да бъде предмет на последващо нормативно уреждане само със закон. Това е така, защото в йерархията на нормативните актове законът се нарежда след Конституцията и урежда първично и трайно съществени обществени отношения, каквито са и тези предмет на оспорваното решение. По своята изключителна значимост обществените отношения предмет на Акта за присъединяване, към който препраща чл.22, ал.1 от Конституцията се уреждат с международен договор, който съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията, по своята юридическа сила се нарежда непосредствено след Конституцията. Затова всяко искане за изменение, отлагане или прекратяване на действието му следва да се извършва само със закон, (Решение № 17 от 1997 г. по к. д. № 10 от 1997 г.). Следователно за налагането на мораториум, разглеждан в конкретното му измерение като акт, с който се продължава действието на

преходните мерки, ограничаващи придобиването на собственост върху българската земя от чужденци и чуждестранни ЮЛ, Народното събрание може да упражни правомощието си по чл. 84, ал.1 от Конституцията, но само при условия, че са налице и останалите предпоставки за това.

Безспорно е, че при вземане на Решението си за налагане на мораториум Народното събрание е действало извън границите на основните си функции и правомощия, посочени в чл. 62 от Конституцията във връзка с чл. 84 и 85 от Конституцията. В тази връзка е логичен изводът, че Народното събрание предписва на МС да приеме неконституционни действия и актове най-малкото, защото МС не разполага с нормативно установен правен инструментариум, чрез който да приведе в изпълнение мораториума - по арг. от чл.114 от Конституцията. Народното събрание не разполага и с правомощие да спира едностранно действието на ДПРБРЕС, който е ратифициран, обнародван и влязъл в сила за България като страна по договора. Нещо повече, наименованието на решението и неговата съдържателна част разкриват преследваната цел не само да се изключи придобиването на право на собственост върху земята от лицата-адресати на наложеното ограничение, но и да се отнеме възможността на МС, за посочения в решението период от време, да извършва каквито и да било действия, които са от негова компетентност в областта на външната политика, свързани с дейността по сключване на международни договори от вида на посочените в чл. 22, ал.1 от Конституцията. Имплицитно Решението за обявяване на мораториум обхваща и предварителен отказ на Народното събрание от правомощията по чл. 85, ал.1 от Конституцията, свързани с ратифицирането на международни договори, за времето през което ще се изпълнява мораториума, което е недопустимо. Това е така, защото принципът на правовата държава изключва, както възлагането на правомощия извън посочените в Конституцията, така и отказа от правомощия от страна на законодателния орган. На следващо място, с Решението за налагане на

мораториум, Народното събрание отнема на МС оперативната самостоятелност да извърши самостоятелен преглед и оценка на изпълнението на Договора за присъединяване на Република България към ЕС, включително и в частта относно договорените преходни мерки и на тази основа да предложи на законодателния орган съответните мерки, свързани с неговото изпълнение или необходимост от изменение. Следователно, освен нарушение на чл. 22, ал. 1, с приемането на решението за налагане на мораториум е допуснато и нарушение на принципа за разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията.

Макар да се конституира и действа само доколкото се ползва с доверието на Народното събрание, Министерският съвет не е негов изпълнителен орган, а самостоятелен конституционен орган с предвидени от Конституцията пълномощия в областта на външната политика - аргумент от чл. 105 - чл. 106, ал. 1, предл. 3 от Конституцията. В този смисъл и Решение № 4/1994 г. по к. д. 8/1994 г.. Конституцията гарантира независимостта на изпълнителната власт при осъществяване на външнополитическата дейност, което не изключва взаимодействието със законодателната власт. Чрез своята законодателна дейност парламентът може да формулира и определя стратегически проблеми на външната политика, националната сигурност, ценностите и приоритетите, от които трябва да изхожда политиката на България в отношенията с другите страни. И ако счете, че правителството, осъществявайки външната политика, допуска нарушение на Конституцията или законите или, че следваната от изпълнителните органи политика не съответства на изразени от парламента воля и зададени направления за външнополитическа дейност, той във всеки момент чрез механизма на политическата отговорност, може да гласува вот на недоверие на правителството, да предизвика оставка и прекратяване на правомощията му. Механизмът на взаимодействието между изпълнителна и законодателна власт обаче изключва налагане на действия и предписване

на актове, лишавачи Министерския съвет от гарантираната му на конституционно ниво самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на ръководството на политиката на Република България по въпросите на Европейския съюз при водене на външната политика в останалите направления, включително и в областта на сключване, изменение или прекратяване действието на международни договори, по които България е страна. Този извод се основава на предоставените правомощия на Народното събрание, които предоставят право на законодателния орган да се произнася по всички въпроси на външната политика, без да му е разрешено пряко да я осъществява. В конкретния случай, взаимодействие между законодателна и изпълнителна власт, предхождащо приемането на решението за мораториум, не е налице, както по отношение на налагането на мораториума, така и по отношение на произтичащите от това, действия и актове, които е бил задължен да приеме. Освен това, с оспореното решение на МС е отнета и възможността да упражни правомощията по чл.105, ал.1 и 106, предл. 3 от Конституцията, които има във външнополитическата област за времето, през което ще действа мораториумът.

Съпоставката на Решението за налагане на мораториум и конституционната разпоредба на чл. 22, ал.1 по отношение на обхвата и сроковете на ограниченията за чужденци да придобиват собственост върху земя в България показва, че с акта на парламента се преследва спиране действието на нормативно уредените способности, които позволяват на чужденците и чуждестранните ЮЛ, след 01.01.2014 г. да придобиват право на собственост върху земята в България. В тази част Решението за обявяване на мораториум противоречи на чл. 22, ал.1 от Конституцията, защото изисква преустановяване действието и на изрично уреденото право на чужденците да придобиват право на собственост върху земята чрез наследяване по закон, което е израз на конституционния принцип за наследяването, уреден с чл.17 от Конституцията. Забраната до 01.01.2020г.

да се придобива право на собственост върху земята обхваща всички чужденци и чуждестранни ЮЛ, а не само от ЮЛ и лица граждани на държавите членки на ЕС и на държавите, страни по СЕИП. Забраната е всеобхватна и по отношение на земята, независимо от нейното качество и предназначение - урбанизирана или земеделска, като средство за производство или като обект на инвестиции. В това отношение Решението за налагане на мораториум изобщо не е съобразено с предвидения диференциран подход, въведен с втората поправка на Конституцията, в сила от 01.01.2007 г. При това положение става ясно, че приетото от законодателния орган продължение на ограничението за придобиване право на собственост върху земя от чужденци и чуждестранни ЮЛ, влиза в пряко противоречие с разпоредбата на чл. 22, ал.1 от Конституцията.

Конституционният съд е имал възможност да се произнесе по въпроса за обвързващото действие на актовете на ЕС като част от действащото вътрешно право в редица свои решения. Това е отразено и в Решение № 3 от 5 юли 2004 г. по к. д. № 3 от 2004 г., обн., ДВ, бр. 61 от 13.07.2004 г., където се подчертава, че „С подписването на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз и неговото ратифициране, обнародване и влизане в сила тя (Република България) става страна по учредителните договори на Европейските общности и Европейския съюз (с техните изменения и допълнения) и приема съдържанието им, което е първично общностно право, уреждащо изчерпателно съюзните институции и органи, техните компетенции и актовете им. Актовете на първичното право на Европейския съюз представляват международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и при спазване на предвидените условия техните разпоредби стават част от вътрешното право на България“. Нещо повече, те имат предимство пред нормите на вътрешното право, които им противоречат. ДПРБРЕС е ратифициран по предвидения в Конституцията ред, обнародван и е влязъл в сила, поради което се явява част от

вътрешното право на страната. При това положение съдържанието на общата норма на чл. 22, ал.1 от Конституцията следва да бъде тълкувано и прилагано през призмата на ДПРБРЕС и ДФЕС относно условията и изискванията, при които частноправни субекти на ЕС - граждани и ЮЛ, могат да придобиват собственост върху земята в Република България. Наличието на посочената връзка между общата конституционна норма и относимите правни норми от Договорите в посочената част изключва възможността да бъде прието за конституционносъобразно решението на парламента, с което МС се задължава да приеме действия и мерки по едностранното продължаване до 01.01.2020 г. срока на преходната ограничителна мярка за придобиване право на собственост върху земята от граждани и ЮЛ на държави-членки на ЕС или на държави, страни по СЕИП, най-малкото поради несъобразяване с разпоредбите на чл. 22, ал.1 и вр. с чл. 5, ал. 2 и 4 от Конституцията. Във връзка с това следва да се има предвид и разпоредбата на чл. 85, ал. 3 от Конституцията, съгласно която ДПРБРЕС може да бъде изменян или денонсиран само по реда посочен в самия договор, като този ред поначало не предвижда продължаване срока на действие на предходните ограничителни мерки за придобиване право на собственост върху българска земя от чужденци и от чуждестранни юридически лица. Няма предвиден и ред за едностранното изменение или спиране действието на договора в тази част, до какъвто резултат би довело Решението за обявяване на мораториума. При това положение е останала единствената възможност за преговаряне изменението на присъединителния договор, предвидена в чл. 4 от ДПРБРЕС, а именно предприемане от правителството на България на инициатива за преговори за изменение на договора, постигане на писмено съгласие между всички държави-членки на ЕС, относно обхвата на исканата промяна и последващо ратифициране на измененията на договора от всички държави-членки на ЕС по ред предвиден в техните конституции. До 01.01.2014 г., в оставащите два месеца до края на текущата 2013 г., изпълнението на



посочените изисквания за изменение на ДПРБРЕС е било обективно невъзможно. Независимо от тези безспорни факти, видно и от стенографските записи от пленарното заседание в което е дебатиран и въпросът за възможната противоконституционност на акта на Народното събрание при предприемане на действия, насочени към отклонение от процедурата за изменение на ДПРБРЕС, Решението за налагане на мораториум е било прието. При този подход на законодателя, оспореното решение не се вписва в изискванията за правна сигурност и предвидимост, залегнали в конституционните основи на правовата държава, очертани с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията, предвид състоянието на неизвестност, правна несигурност и непредвидимост, които това решение създава във вътрешните и международните отношения, отношенията между България и останалите държави-членки на ЕС в процеса на съблюдаване принципа на върховенство на правото на ЕС.

При приемането на решението за обявяване на мораториум не е било съобразено и това, че придобиването на земя от граждани на друга държава, членка на ЕС, от граждани на държави страни по СЕИП или юридически лица, учредени в съответствие със законите на посочените държави, се третира като инвестиция в недвижимо имущество и попада в обхвата на свободното движение на капитали, като една от основните свободи на ЕС. След 01.01.2014 г., когато изтича срокът на преходната мярка, сделките със земя попадат в обхвата на свободното движение на капитали в рамките на ЕС, уредено в чл. 64 и сл. ДФЕС, освен в случаите когато ограничителните мерки са оправдани с оглед на обществения ред или националната сигурност, каквато хипотеза в случая не е налице. С разпоредбата на чл. 63, § 1 ДФЕС е въведена изрична забрана за налагане на ограничения и върху движението на капитали между държавите-членки и между държавите-членки и трети страни, поради което с акт на

националното законодателство не могат едностранно да се въвеждат ограничителни мерки.

В заключение следва да се обобщи, че Народното събрание при упражняване на правомощието, което има в качеството на законодателен орган с приемането на Решението за налагане на мораториум е допуснало нарушение на залегнали в Конституцията основни принципи, а именно, че България е правова държава, в която действа разделението на властите, управлява се според Конституцията, законите на страната, при съобразяване правото на Европейския съюз, поради което то следва да се обяви за противоконституционно.

Конституционният съд, мотивиран от изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, във връзка с чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд

### **Р Е Ш И:**

Обявява за противоконституционно Решение на Народното събрание от 22.10.2013 г. за налагане на мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. (обн., ДВ, бр.93/25.10.2013 г.).

Председател:

Димитър Токушев