



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-11 /22 71
15 -10- 2021

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
По к. д. № 16 от 2021 г.

На Ваш № 210 КД/09.09.2021 г.

СТАНОВИЩЕ
НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 16/2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 9 септември 2021 г., постановено по конституционно дело № 16/2021 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Висшия адвокатски съвет (ВАДВС) за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността (ЗДЗС), обнародван в ДВ, бр. 105 от 2006 г., посл. доп. – ДВ, бр. 18 от 2020 г. и на § 2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение на Закона за собствеността (ЗИЗС), обнародван в ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г., като противоречащи на разпоредбите на чл. 17, ал. 1, ал. 3 и ал. 5 и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Вносителят е изложил подробно съображенията си в подкрепа на твърдените противоречия на оспорените разпоредби с чл. 17, ал. 1, 2, 3 и 5, както и с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В искането се поддържа, че разпоредбата на § 1, ал. 1 ЗДЗС поставя обектите, представляващи частна собственост, под различен частноправен режим с оглед на титуляра на правото на собственост - държавата и общините, включително върху държавни или общински училища или други държавни или общински институции в системата на училищното или предучилищното образование, от една страна, и всички останали физически и юридически лица - от друга. Според вносителя така законодателят поставя една категория частна

собственост и нейните собственици в привилегировано положение спрямо друга и нарушава конституционното изискване частната собственост да се гарантира и защитава от закона, което предполага еднаквото ѝ третиране от закона и въвеждане на изключения в режима на собствеността еднакво спрямо всички правни субекти. Излагат се съображения, че оспорената разпоредба представлява непропорционално ограничаване на правото на останалите титуляри на частна собственост, тъй като съответните държавни и общински органи са имали пълната възможност да изпълнят задълженията си по опазване и съхранение на имотите, които са тяхна собственост и не могат да черпят права от дългогодишното си бездействие. Изтъква се, че „наложеният „мораториум“ действа фактически вече повече от 15 години и има действие до края на 2022 г., като така това състояние, определено в мотивите на законопроектите, с които е въведено като временно, докато държавата разреши възникналите проблеми, се превръща в толкова дълъг и продължителен период от време, че на практика представлява трайно състояние в правния ред.” Сочи се, че отнемането чрез временно спиране на давността е толкова разтегнато във времето, че надвишава многократно най - дългата възможна придобивна давност и противоречи на принципа на правовата държава.

По отношение на разпоредбата на § 2 ЗР ЗИЗС се сочи, че чрез отнемането с обратно действие на давностния характер на давностното владение, се отнема неговия вещноправен ефект и респективно придобитото право на собственост, като така законодателят нарушава конституционната повеля на чл. 17, ал. 3 във връзка с ал. 5 от Конституцията. Излагат се съображения, че „когато обратното действие на закон, който посяга на придобити права, не е мотивирано в полза на висш обществен интерес без изразена ясна воля за уреждане на последиците, то не може да бъде определено по друг начин, освен като експроприация. А това, от своя страна, нарушава не само чл. 17 от Конституцията, но влиза и в противоречие с принципа на правовата държава, залегнал в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.“

В заключение вносителят поддържа, че с оспорените разпоредби се осъществява недопустимо с оглед принципите на правото на собственост и правовата държава нееднакво третиране на частна собственост в полза на държавата, общините и други институции в ущърб на гражданите и на останалите частноправни субекти. По този начин се накърнява гарантираната в Конституцията защита от закона на частната собственост, а също така се постига ефект на отчуждаване на частни недвижими имоти, придобити в резултат от упражняването на класически вещноправен способ за придобиване на недвижими имоти въз основа на давностно владение, а това накърнява съществуващо право на собственост на гражданите в отклонение на предвидените в Конституцията условия за това.

Конституционният съд е допуснал искането от омбудсмана на Република България, тъй като е направено от легитимен субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 4 от Конституцията на Република България и има изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 от Закона за Конституционен съд и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд форма и реквизити.

По съществуването на искането:

В качеството ми на конституирана по делото страна и в определения 30-дневен срок изразявам следното становище по предмета на делото:

Предмет на оспорване са две разпоредби - § 1, ал. 1 от ЗДЗС (обн. ДВ, бр. 105 от 2006 г., посл. доп. – ДВ, бр. 18 от 2020 г.) и на § 2 от Заключителните разпоредби към ЗИЗС (обн. ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.). Нормите, предмет на конституционен контрол, са систематично, логически и функционално свързани и съвкупно изграждат структурата на цялостна правна регламентация, което налага съвкупното им разглеждане.

Според § 1, ал. 1 от ЗДЗС (обн. ДВ, бр. 105 от 2006 г., посл. доп. – ДВ, бр. 18 от 2020 г.) „давността за придобиване на имоти - частна държавна или общинска собственост спира да тече до 31 декември 2022 г., включително за придобиване на земеделски земи, които са собственост или върху които е възстановено правото на собственост по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи на държавни или общински училища, или на други държавни и общински институции в системата на предучилищното и училищното образование.“

Историческият анализ на разпоредбата показва, че мораториумът върху придобиването по давност на недвижими имоти - частна държавна и частна общинска собственост е въведен за първи път със ЗДЗС (обн., ДВ, бр. 46 от 06.06.2006 г., в сила от 1 юни 2006 г.) първоначално временно за 7 месеца. Разпоредбата гласи: „Давността за придобиване на държавни и общински имоти спира да тече до 31.12.2006 г.“ Законът влиза в сила, считано от 31 май 2006 г. С тази разпоредба по същество се въвежда мораториум върху придобиването по давност на държавни и общински имоти, който има действие по отношение на всички правни субекти и по отношение на всички държавни и общински имоти. Причините за налагането му през 2006 г., посочени в мотивите към законопроекта, се отнасят до обстоятелствата, че недвижимите имоти - собственост на държавата и на общините, в преобладаващата си част не са идентифицирани и актувани съгласно законовите изисквания и са изложени на риск от завземане от частни лица и въвличане на държавата и общините в многобройни спорове за собственост. Посочва се, че положението се утежнява и от липсата на кадастрална карта, от все още неизграден имотен регистър и от липсата на единна информационна система за кадастър и имотен регистър. Прилагането на реституционните закони е породило спорове за собственост между частни лица, държавата и общините. Продължават и споровете между държавата и общините за конкретни имоти.

Направен е изводът, че при цялата сложна и конфликтна обстановка с недвижимите имоти в страната и при наличието на правна възможност да се придобиват по давност имоти - частна държавна и частна общинска собственост, съществува реална опасност да се нанесе огромна щета на държавата и общините чрез придобиване по давност на тяхната собственост.

Със ЗДЗС (обн. ДВ, бр. 105 от 2006 г.) срокът е удължен за втори път с 1 година – до 31 декември 2007 г. Със ЗДЗС (обн. ДВ, бр. 113 от 2007 г., в сила от 31.12.2007 г.) е удължен за трети път с още една година - до 31 декември 2008 г. Като причини за удължаването на срока на мораториума в тези случаи са посочени процесите на идентифициране и актуване на държавните имоти в цялата страна, които не са финализирани; липсата на яснота в областните администрации, които са натоварени с управлението на държавните имоти за това кои точно са имотите - държавна собственост, и какво е тяхното фактическо положение (тоест, на практика дали се владеят от държавата или от общините, или от трети лица). Твърди се, че на много места съществуват спорове между държавата и общините за това каква е собствеността

на един или друг имот, че съществуват данни, че много от тези имоти се намират във фактическо владение на трети лица, което създава заплахата да бъдат придобити по давност от тези лица. И тъй като самият процес по финализиране и представяне в завършен вид на имотния регистър и изготвянето на пълна кадастрална карта не е приключил във всички областни администрации няма категорична яснота за това кои точно са държавните имоти. Като цел на предложеното удължаване на мораториума е посочена защитата на държавния и обществен интерес.

Четвъртото удължаване е въведено със ЗДЗС (обн. ДВ, бр.109 от 2008г. до 31.12.2008 г.) и е със срок до 31 декември 2011 г. Мотивите за това удължаване са да се осигури необходимото време на общините и държавните ведомства за обхващане и регистриране на имоти - държавна и общинска собственост. Твърди се, че чрез удължаване на срока съответните ведомства ще имат възможност да проведат пълна инвентаризация на имотите - държавна или общинска собственост, като по този начин ще се защити общественият интерес. В противен случай съществува реална опасност собствеността върху държавни или общински имоти да бъде придобита от трети лица на основание давностно владение. Поддържа се становището, че докато не приключи напълно процесът за отписване на имотите в полза на общините, приватизираните предприятия и реституиращите собственици, подобряването на кадастралните карти на населените места не могат да се изяснят, да се обхванат изцяло и да бъдат регистрирани имотите - държавна собственост.

Петото удължаване е въведено със Закона за изменение на Закона за собствеността (обн. ДВ бр.105 от 2011г. в сила от 31.12.2011г.), като срокът е удължен до 31 декември 2014 г.

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността (обн. ДВ бр.107 от 2014г. в сила от 31.12.2014г.) срокът е удължен за шести път, като е предвидено да изтече на 31 декември 2017 г. С изменението е законово регламентирано и задължение за Министерския съвет в срок до 30 юни 2015 г. да представи на Народното събрание план за действие, съдържащ всички необходими мерки, които следва да бъдат предприети от съответните държавни и местни органи на власт, с оглед спазването на срока. С Решение № 1087 на Министерския съвет от 23 декември 2016 г. е приет „План за действие с мерки за предотвратяване придобиването по давност на имоти – частна държавна собственост или общинска собственост“.

Последното до този момент и седмо по ред удължаване на забраната за придобиването по давност на имоти- частна държавна и общинска собственост е до 31.12.2022 г. Въведено е с § 1 от Заключителните разпоредби към ЗИЗС (обн. ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.), като в § 2 е предвидено ретроактивно действие на спирането на давността, считано от 31 декември 2017 г. В мотивите на законопроекта е посочено, че срокът за обществено обсъждане е 14 дни, като „съображенията за намаляване на срока за обществено обсъждане произтичат от необходимостта от приемането на изменението на Закона за собствеността до края на календарната 2017 г. в рамките на действащия по § 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността (ДВ, бр. 46 от 2006 г.) срок за спиране на придобивната давност спрямо държавата и общините – 31 декември 2017 г.“ Видно от мотивите и стенограмите за гласуването на законопроекта от Правната комисия удължаването се налага „поради

предоставена информация от областните управители относно необходимостта от окончателното финализиране на процеса по установяване, регистриране и актуване на имотите от страна на държавата и органите на местното самоуправление, свързани с реализирането на предвидените в Плана за действие с мерки за предотвратяване придобиване по давност на имоти – частна държавна собственост или общинска собственост“.

През 2020 г. са приети изменения и допълнения в ЗДЗС (обн. ДВ, бр. 18 от 2020 г.). С тях законодателят разширява обхвата на мораториума, като включва и мораториум върху придобиването на земеделски земи, които са собственост или върху които е възстановено правото на собственост по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи на държавни или общински училища, или на други държавни и общински институции в системата на предучилищното и училищното образование. Видно от мотивите към законопроекта и изразените становища в Народното събрание, законопроектът цели да защити от придобиване по давност от други лица придобитите безвъзмездно от държавни или общински училища, или на други държавни и общински институции в системата на предучилищното и училищното образование недвижими имоти - частна държавна и общинска собственост.

1. Относно установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби с разпоредбите на чл. 17, ал. 1, 3 и 5 и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България:

Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията са в глава първа на Основния закон - „Основни начала“. Съгласно чл. 17, ал. 1 от Конституцията на Република България правото на собственост се гарантира и защитава от закона. Разпоредбата на чл. 17, ал. 2 и ал. 3 обявява, че собствеността е публична и частна и частната собственост е неприкосновена. Безспорно установено е, че по силата на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, държавата е длъжна да гарантира и защитава правото на собственост и да осигурява и защитава неприкосновеността на частната собственост (Решение № 17/1999 г. по к. д. № 14/1999 г.; Решение № 5/2006 г. по к. д. № 1/2006 г.; Решение № 15/ 2010 г. по к. д. № 9/2010 г. и др.). Конституционният съд е имал възможност многократно да изтъкне, че принципът на неприкосновеност на частната собственост означава, че законодателят при упражняване на дейността си е длъжен да се въздържа от предприемането на мерки, които влизат в противоречие с конституционния принцип за закрила на неприкосновеността на частната собственост, както и че задължение на държавата е да гарантира и защити правото на собственост и да осигури неприкосновеността на частната собственост чрез закон, и че е недопустимо по законодателен път да се посяга на тази неприкосновеност (срв. *mutatis mutandis*, Решение № 12 от 8 юли 1993 г. по к.д. № 12/1993 г. - ДВ, бр.64 от 1993 г., Решение № 17 от 1999 г. по к.д. № 14 / 1999 г. и др.).

Трайна е практиката на Конституционния съд също така и по отношение на това кои са субектите, които могат да бъдат носители на частна собственост (тълкувателно решение № 19 от 1993г. по к.д. № 11 от 1993г., решение № 15 от 2010г. по к.д. № 9 от 2010 г. и др.). Конституционният съд приема, че всеки правен субект може да има такава собственост. В тълкувателно решение № 19 от 1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г. Конституционният съд сочи, че: “Частна е собствеността на гражданите и юридическите лица. Собствеността на държавата и

общините е публична и частна. За гражданите частната собственост е средство да удовлетворят своите лични и на близките им потребности, но освен това им дава възможност да развият и стопанска дейност, от която да извличат доходи. За юридическите лица частната собственост е условие за тяхната икономическа стабилност, за разрастването на тяхната дейност и за постигането на целите, за които те са създадени. Държавата и общините също могат да имат частна собственост, защото и за тях е открита възможността да извършват стопанска дейност и да бъдат участници в гражданския оборот. [...] Частната собственост е основа на всяко пазарно стопанство. С действащата Конституция Република България е дала израз на стремежа си да изгради подобно стопанство и това ясно личи от чл. 19, ал. 1, където е предвидено, че икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива“. В същото решение Конституционният съд изрично посочва, че „При упражняването на частната собственост всички правни субекти са равнопоставени. Член 19, ал. 2 и 4 се отнасят не само за гражданите и юридическите лица, но и за държавата и общините. В частноправните си отношения с трети лица държавата е равнопоставен с тях субект. Недопустимо е със закон да създава за себе си по-изгодни правила. [...] Гражданите и юридическите лица при една действително пазарна икономика, която Конституцията иска да гарантира, са по принцип равнопоставени на държавата и общините.“

В Решение № 2 от 2002 г. по к. д. № 2 от 2000 г. Конституционният съд е потвърдил това разбиране, като приема, че „практическото значение на определението „частна“ се изразява на първо място в действието на принципа на равнопоставеност между носителите на правото на частна собственост. Тази равнопоставеност се отнася както до материалното съдържание на правото на собственост, така и до процесуалните гаранции за неговата защита - чл. 17, ал. 1 от Конституцията. Тя е необходима предпоставка за участието на държавата като равноправен субект на стопански отношения в условията на пазарно стопанство. Освен това изравняването на държавата с другите частноправни субекти създава в последните конституционно оправдани правни очаквания.“

Същевременно съдът нееднократно е посочвал критериите за определяне на възможните предели на държавна намеса (срв. Решение № 6 от 25 февруари 1997 г. по к.д. № 32/1996 г., Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к.д. № 12/1997 г.). На плоскостта на възможността правото на собственост да бъде накърнявано (засягано) от страна на държавата, важен ограничител се явява разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Именно тя съдържа критериите, при които е конституционно допустимо имуществените права, принадлежащи на частноправни субекти, да бъдат накърнявани до степен, включваща и отчуждаване от държавата. В тълкувателно решение № 19 от 1993г. по к.д. № 11 от 1993 г. Съдът приема, че: „За осъществяване на принудително отчуждаване на частна собственост Конституцията поставя като условия спазването на няколко кумулативно дадени изисквания: отчуждаването да се извършва единствено въз основа на закон, и то само за държавни или общински нужди; тези нужди да не могат да бъдат задоволени по никакъв друг начин; да бъде определено равностойно на отнеманата вещ обезщетение; това обезщетение да е предварително изплатено на собственика. Съгласно тези начала собственикът - физическо лице, не може да бъде ограничаван в правото му да се разпорежда със своя имот по начин и при условия, каквито той намери за добре. При условията на пазарна икономика и гражданско общество,

регламентирани и гарантирани от Конституцията, държавата в лицето на свои институции или общините не могат да се намесват в гражданския оборот и да диктуват условията на една сделка, включително и това с кого тя да бъде сключена.”

От гореизложеното може да се заключи, че на практика с едностранното налагане от държавата в своя полза или в полза на определени юридически лица, каквито са държавните или общински училища, или другите държавни и общински институции в системата на предучилищното и училищното образование, се създава неравнопоставеност между титулярите на това право, извод, който вносителят излага и който напълно споделяме.

В този смисъл считаме за напълно основателно твърдението на вносителя, че с измененията и допълненията, приети в ЗДС (обн. ДВ, бр. 18 от 2020 г.), с които законодателят разширява обхвата на мораториума, на практика се поставят в неравносвойно привилегировано положение определена група правни субекти - държавни или общински училища, или на други държавни и общински институции в системата на предучилищното и училищното образование в сравнение с останалите правни субекти (физически и юридически), които упражняват добросъвестно владение върху имотите - частна държавна и общинска собственост.

В решение № 2 от 2000 г. по к. д. № 2 от 2000 г. Конституционният съд сочи, че „видно от езиковото и логическо тълкуване на чл. 17, ал. 2 от Конституцията се изключва възможността за създаване на трети, междинен вид собственост - частна собственост, която се ползва от режима на публичната. Допускането на такава възможност дори „за особено важни, с голям обществен интерес, съобразно държавната политика, частни държавни вземания“, е в противоречие с изричната разпоредба на чл. 17, ал. 2 от Конституцията. Ето защо съдът приема, че конституционният принцип на равнопоставеност на титулярите на правото на частна собственост изключва създаването на специален, различен от общия ред. Създаването на такъв ред нарушава чл. 17, ал. 1 и 2 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията и следва да бъде обявено за противоконституционно.“

С оглед гореизложените тълкувания на Съда, може да се заключи, че е неоснователен аргументът, че с тази намеса държавата ще предотврати реална опасност собствеността върху държавни или общински имоти да бъде придобита от трети лица на основание давностно владение и да защити от придобиване по давност от други лица придобитите безвъзмездно от държавни или общински училища, или на други държавни и общински институции в системата на предучилищното и училищното образование, тъй като същите имоти могат да се обявят за публична държавна собственост, каквато възможност се допуска със Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост.

Независимо, че опазването на държавната собственост е изключително важно, се налага изводът, че е недопустимо с аргументи за целесъобразност да се пренебрегват и нарушават основни начала, заложи в Конституцията на Република България, какъвто е принципът на неприкосновеност на частната собственост, тъй като това накърнява принципа на равнопоставеността, а такава промяна би обезсмислила разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Видно от изложения по - горе исторически преглед на развитието на оспорените разпоредби, става ясно, че „временният“ мораториум върху придобиването на частна държавна и общинска собственост продължава над 15 години, т.е. доста по-дълго от предвидения в чл. 79, ал. 1 от Закона за собствеността 10 годишен срок на непрекъснато владение, който законът изисква, за да настъпи придобиването на право на собственост върху владения недвижим имот. Предвид факта, че до 1996 г. приложимото законодателство не позволява на частни лица да придобиват държавна или общинска собственост по давност, както е предвидено в чл. 79 от Закона за собствеността, и едва през юни 1996 г. с приемането на Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост, става възможно това, е очевидно, че се касае за имоти, частна държавна и общинска собственост, чието владение може да е започнало респ. от юли 1996 г. По същество това означава, че е възможно имоти – частна държавна и общинска собственост, върху които е упражнявано добросъвестно владение и преди 01 юни 2006 г., т.е. респ. дори и след юли 1996 г., да не могат да бъдат придобити от субектите, които добросъвестно ги владееят, до края на 2022 г. Това е един изключително дълъг срок, който, както сочи вносителят, представлява трайно състояние в правния ред, превишава многократно най-дългата възможна давност и противоречи на принципа на правовата държава.

Очевидно е, също така, че предвидената в оспорените разпоредби възможност за удължаването на мораториума върху придобиването на недвижими имоти - частна държавна и частна общинска собственост от физически и юридически лица, които добросъвестно ги владееят, е извън дадената конституционна възможност за отчуждаване. Но на практика този дълъг период на наложен мораториум има характер на отчуждаване на имотите, тъй като засяга вече придобити по силата на действащото законодателство права с предвиденото ретроактивно действие със ЗДЗС (обн., ДВ, бр. 46 от 06.06.2006 г., в сила от 1 юни 2006 г.) и ЗИЗС (обн. ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.). В този смисъл е и решение на Конституционния съд (Решение № 5/1996 г. на КС по к. д. № 4/1996 г., обн., ДВ, бр. 21 от 12 март 1996 г.).

Поради тези съображения изразявам съгласие със заключението на вносителя, че с наложения мораториум и обратното действие на цитираните разпоредби се постига ефект на отчуждаване на имотите, което е в противоречие с изискванията на разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от Основния закон. Оттук се налага изводът, че незачитането за такъв дълъг период на придобивната давност като вещноправен способ за установяване на правото на собственост нарушава неприкосновеността на частната собственост, установена с чл. 17, ал. 3 от Конституцията и е в противоречие с разпоредбата на чл. 17, ал.5 от Основния закон, с оглед предвиденото ретроактивно действие на ЗДЗС (обн., ДВ, бр. 46 от 06.06.2006 г., в сила от 1 юни 2006 г.) и ЗИЗС (обн. ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.).

С оглед гореизложеното напълно споделям становището на вносителя по отношение на противоречието на оспорените разпоредби с чл.17, ал.1, 2, 3 и 5 от Основния закон.

2. Относно установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България:

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Основния закон, Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Законността, правната сигурност, предвидимостта и стабилността на правния ред са устойчиви характеристики на правовата държава, в какъвто смисъл Конституционният съд неведнъж се е произнасял. Принципът на правна сигурност въвежда формално юридическо изискване към законодателството да бъде вътрешно непротиворечива и хармонична система от норми.

Едно от проявленията на правовата държава в материален смисъл е изискването за материалната справедливост. Трайна е практиката на Конституционния съд, че при засягане с ретроактивни законодателни мерки на придобити конституционни права тя се накърнява. Това е така заради съществуващата обвързаност между формалния елемент на правовата държава - правната сигурност и материалното ѝ съдържание (Решение № 12/2016 г. по к. д. № 13/2015 г.). Конституционният съд приема, че „материалният граждански закон по изключение може да има обратна сила, но това не следва да се приложи за основните конституционни права), каквото е правото на частна собственост“ (Решение № 12/2010 г. по к. д. № 15/2010 г. Съдът приема, че „...Правилото за неретроактивност на правните норми трябва да се прилага във всички случаи, когато се цели с нови правни норми засягане на права или създаване на задължения за минало време, но не важи за случаите, когато от правните нормативни актове се придобиват права“ (Решение № 10/2011 г. по к. д. № 6/2011 г.).

В случая видно от разгледания по - горе исторически преглед на развитието на оспорените разпоредби се установява ретроактивно действие на два пъти. Още при въвеждането на мораториума със ЗДЗ (обн., ДВ, бр. 46 от 06.06.2006 г., в сила от 1 юни 2006 г.) се установява ретроактивно действие, тъй като давността за придобиване на държавни и общински имоти спира от 31 май 2006 г., а законът влиза в сила от 01.06.2006 г. С § 2 от Заключителните разпоредби към ЗИЗС (обн. ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.) също е предвидено ретроактивно действие по отношение на давността върху придобиването на имоти - частна държавна и общинска собственост, считано от 31 декември 2017 г. С цитираните разпоредби досега теклата давност се „заличава“ от законодателя с обратна сила и на практика се отнема възможността за позоваване на нея от гражданите, които са почерпили или биха могли да почерпят права от изтеклия период от време като част от давностния срок за придобиване на посочените обекти – имоти - частна държавна и общинска собственост, каквото е и становището на вносителя.

В тази връзка следва да се посочи Решение № 10/2009 г., в което Конституционният съд приема, че принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим. Приеманите от него закони е необходимо да гарантират правната сигурност, в това число като се зачитат придобитите съгласно закона права от страна на гражданите и юридическите лица и да не ги променят в полза на държавата и във вреда на гражданите и юридическите лица. В този смисъл е и Решение № 7/2001 г. на Конституционния съд. При създаването на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват чл. 17, ал. 1 от Конституцията, както и справедливия интерес в рамките на конституционния модел, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори “да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани“ (Решение № 1/2005 г. на Конституционния съд).

Пряко свързан с принципа на правовата държава е въпросът за принципа на пропорционалността въобще. Безспорна е практиката на Конституционния съд по въпроса за възможността упражняването на основните права на гражданите да бъде ограничавано в случаите, когато е налице легитимна цел, основанието е закрепено със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение и е спазен принципът на пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел (Решение № 20/1998 г. по к. д. № 16/1998 г.; Решение № 15/2010 г. по к. д. № 9/2010 г.; Решение № 2/2011 г. по к. д. № 2 /2011 г.; Решение № 7/2016 г. по к. д. № 8/2015 г., Решение № 8/2016 г. по к. д. №9 /2015 г.; Решение № 8/2016 г. по к. д. № 9/2015 г.; Решение № 3/2019 г. по к. д. № 16/2018 г.). Конституционният съд приема, че принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията изисква съразмерност на въведеното със закон ограничение. Това означава, че то трябва да бъде подходящото, възможно най-мекото и същевременно достатъчно ефективно средство за постигане на конституционно оправданата цел Съобразяването на „забраната за прекомерност“ като утвърден компонент на правовата държава (вж. Решение на КС № 1/2005 г. по к.д. № 8/2004 г.) е свързано с практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС, обн., ДВ, бр. 80/1992 г.) и на Хартата на основните права на ЕС. Протокол № 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи прогласява и защитава правото на мирно ползване от притежанията и забранява лишаване от собственост, освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право. Разпоредбата на чл. 17 от Хартата на основните права на ЕС повелява, че „никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес“. В тази връзка следва да се съобрази и решението на ЕСПЧ по дело „Саксбурготски и Хробок срещу България“ (Жалби № 38948/10 и 8954/17). В т. 238 от решението се сочи следното: „Съгласно практиката на Съда, намесата в права, гарантирани по чл. 1 от Протокол № 1, трябва да бъде предвидена от закона и да преследва една или повече легитимни цели. В допълнение, трябва да има обоснована връзка на пропорционалност между използваните средства и преследваните цели. С други думи, Съдът трябва да прецени дали е постигнат справедлив баланс между потребностите на общия интерес и интереса на засегнатите лица. Необходимият баланс няма да бъде намерен, ако засегнатото лице е трябвало да понесе „индивидуална и прекомерна тежест“ (вж. освен много други *James and Others v. the United Kingdom*, 21 февруари 1986 г., § 50, Серия А № 98; *Beyeler v. Italy* [ГК], № 33202/96, §§ 108-14, ЕСПЧ 2000-I; и *Василев и Дойчева срещу България*, № 14966/04, § 45, 31 май 2012 г.).“

Анализът на оспорените разпоредби, показва, че в случая ограничение върху придобиването на имоти - частна общинска и държавна собственост, е наложено със закон, мотивирано е с легитимна цел-защита на държавната и общинска собственост.

Относно преценката за пропорционалност между използваните средства и преследваните цели и предвид изложеното по-горе относно срока на мораториума върху придобиването на имоти-частна държавна и общинска собственост, който продължава близо 16 години, смятам, че е налице непропорционалност на мерките с оглед постигане на

посочената цел, с което е наложена прекомерна индивидуална тежест на правните субекти, добросъвестно владяли такива имоти. Очевидно е, че този срок съдържа всички белези на несъразмерност с целта на въведената мярка, което съществено рефлектира върху оценката за конституционност на оспорените разпоредби.

Опазването на държавната собственост е необходимо и важно, въпреки това прекомерно дългият срок на наложения мораториум не кореспондира с изискването за конституционност на приетата мярка като цяло. При тази уредба поради предвиденото във времето ограничение, тя е непропорционална. Невъзможността правото на собственост да се доказва поради придобивна давност, като вещноправен способ за придобиване на право на собственост, накърнява правната сигурност и предвидимостта на нормативната уредба като основни характеристики на правната държава.

В заключение, поради горните съображения, смятам, че оспорените законови разпоредби противоречат на чл. 17, ал. 1, 3 и 5 и чл. 4, ал. 1 от Основния закон.

МИНИСТЪР

С УВАЖЕНИЕ,

ПРОФ. Д-Р ЯНАКИ СТОИЛОВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

МИНИСТЪРСТВО
НА ПРАВОСЪДИЕТО