



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 133 К1
Дата 26.03.2021

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-3.....^{121 #1} 25-03-2021

На Ваш № 42 КД/16.02.2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

ОТ

ДЕСИСЛАВА АХЛАДОВА - МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

ПО

КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1/2021 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 16 февруари 2021 г. в качеството ми на министър на правосъдието съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 1 за 2021 г., образувано на 29 януари 2021 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на § 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за допълнение на Закона за задълженията и договорите (обн., ДВ бр. 102 от 2020 г.), в което се поддържа, че с този параграф се придава обратно действие на новия чл. 112 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) в противоречие с чл. 17, ал. 3 и 5 и с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С посоченото определение искането е допуснато за разглеждане по същество.

С разпоредбата на новия чл. 112 ЗЗД се въвежда десетгодишна абсолютна погасителна давност за вземания срещу физически лица, независимо от прекъсването ѝ, освен когато задължението е отсрочено или разсрочено. Абсолютната давност не се прилага за вземанията, посочени в ал. 2.

Съгласно § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за допълнение на Закона за задълженията и договорите (ПЗР на ЗДЗЗД) законът влиза в сила в 6-месечен срок от деня на обнародването му в „Държавен вестник“.

С § 2 от същите преходни и заключителни разпоредби е установено, че за заварените случаи давността по чл. 112 започва да тече от деня, в който вземането е станало изискуемо. При висящо изпълнително производство давността започва да тече от първото действие по изпълнението, а когато такава не е образувано – от деня на влизането в сила на акта, с който е признато вземането.

Параграф 2 от ПЗР на ЗДЗЗД има за последица прилагане на нормата на чл. 112 ЗЗД не от момента на нейното влизане в сила, а от дата, предхождаща този ден в три различни хипотези - деня, в който вземането е станало изискуемо, деня на първото действие по изпълнението и деня на влизане в сила на акта, с който е признато вземането. Така уредена абсолютната давност се отнася до вземания на кредитори, които са били подчинени на предходния режим, и въздействието върху тези вземания не настъпва от момента на влизане на закона в сила занапред, а по същество преурежда права, които са възникнали преди новата уредба. По този начин вземанията в трите хипотези на § 2 могат да се окажат погасени по давност или за погасяването им ще е необходим срок, който е по-къс от този по закона, който е действал по време на настъпването им.

Така абсолютната давност засяга кредитори, чиито вземания са били уредени от предходния режим и има ефект на преуреждане на правата, които са възникнали преди новия закон. Това действие на закона по време в доктрината се означава с понятието „обратно действие“.

Проектът на Закон за допълнение на Закона за задълженията и договорите № 054-01-56 от 25.06.2020 г. (в който не присъстваше оспореният § 2 от ПЗР) беше изпратен от Народното събрание за становище на Министерството на правосъдието.

Министерството на правосъдието не подкрепи законопроекта с основния мотив, че абсолютната давност противоречи на същността на погасителната давност. Давността като институт се основава на принципа за санкциониране на бездействието на кредитора. При абсолютната давност, макар кредиторът да е положил всички необходими грижи за своевременно събиране на вземането си, той ще понесе всички неблагоприятни последици от изтичане на абсолютната давност.

В това свое становище (вх. № КП-053-03-49/09.07.2020 г.) Министерството на правосъдието изрази опасения, че предложеното решение ще стимулира недобросъвестните длъжници, които ще поемат задължения без намерение да ги изпълняват и които ще протакат съдебните и изпълнителните дела докато изтече абсолютната давност, което от своя страна може да доведе до влошаване на инвестиционния климат в страната.

С предложението между първо и второ гласуване § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД допълнително бе влошено правното положение на кредиторите, които са изправната страна в правоотношението.

Подкрепям искането за установяване на противоконституционност на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД със следните мотиви:

1. Противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

Правова държава означава упражняване на държавната власт на основата на Конституцията и в рамките на законите. Конституционният съд многократно се е произнасял за същността на понятието за правова държава (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005 г.; Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12/2013 г.; Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008 г.), като е приел, че „в материален смисъл“ правовата държава е държава на справедливостта, а „във формален смисъл“ тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено. Законосъобразността на държавните дейности е изискване за тяхната предвидимост, на което правната сигурност е последица. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения (Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12/2013 г.; Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008 г.).

Разпоредбата на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД нарушава посочените характеристики на правовата държава.

Към момента на възникване на изискуемостта на вземането кредиторите не са знаели за новите правила за давността, за да се съобразят поведението си с тях. Сега съобразно § 3 от ПЗР на ЗДЗЗД разполагат само с 6 месеца, за да предприемат действия по събиране на вземането си. По този начин се създава правна несигурност и непредвидимост в отношенията между длъжниците и кредиторите.

Действително, няма забрана за обратно действие на гражданския закон, но тази свобода на законодателя е ограничена от редица конституционни гаранции за основните права на гражданите и юридическите лица.

В своята практика Конституционният съд последователно разгръща съдържанието на понятието за правова държава с оглед на формалния елемент – правна сигурност, както и произтичащите материалноправни изисквания. Всички те са обединени от идеята за върховенството на правото – универсалната и еднаква обвързваща сила на правото по отношение на всички правни субекти. „Член 4, ал. 1 от Конституцията прогласява изрично правовата държава като основополагащ за конституционния и правен ред принцип. Според Конституционния съд оспорената норма влиза в противоречие както с формалния елемент на правовата държава – принципа на правна сигурност и легитимните очаквания, че държавата ще действа по дължимия към гражданите начин, така и с материалното ѝ съдържание. Поради съществуващата между тях обвързаност всяко несъобразяване на законодателя с изискванията, произтичащи от формалния компонент, има за последица неосъществяването на материалния компонент на правовата държава.“ (Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13 от 2015 г.).

Материалният компонент на правовата държава – принципът на справедливостта, е нарушен също с § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД, тъй като законно придобити

права се засягат от ретроактивни мерки. В мотивите към Решение № 7 от 2001 г. по к. д. № 1/2001 г. Конституционният съд е посочил: „В случая с § 6 ПЗР ЗДС обаче се преуреждат правоотношения, с които се посяга върху придобити права, което създава опасност за доверието в българското право и в стабилността на законовата уредба у нас. Не може да се приеме, че с атакуваната разпоредба се прави преуреждане на режима на държавната собственост в съответствие с новата Конституция. Тъкмо новата Конституция съдържа в себе си условия, които забраняват преуреждане по начина, предвиден в § 6 ПЗР ЗДС. Прекратяването по силата на закона на едно правно положение в полза на държавата и във вреда на тези, с които тя е договаряла, противоречи на принципа на правовата държава, въздигнат от чл. 4, ал. 1 от Конституцията, и е посегателство върху основите на правния ред... 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.“

Нормата на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД не е насочена към защита на висш обществен интерес. Правната уредба е в ущърб на кредитора, като не отчита възможната недобросъвестност на длъжника. Неизпълнението е неправомерен юридически факт. В конкретния случай законодателят дава защита на неправомерно действащата страна, като се утежнява правното положение на правомерната страна.

Произволното използване на правилото за обратното действие на закона от законодателя разрушава доверието в правото и създава предпоставки за nihilistic правосъзнание.

С оглед на изложеното считам, че § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

2. Противоречие с чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията:

Параграф 2 от ПЗР на ЗДЗЗД засяга придобити права от частноправни субекти с обратна сила. Такава намеса на държавата в частноправни отношения е в противоречие с принципа на свободната стопанска инициатива и гаранциите за еднакви правни условия за стопанска дейност.

В Решение № 17 от 1999 г. по к. д. № 14/1999 г. по повод намесата на държавата в частноправни отношения Конституционният съд е обосновал връзката между принципа на правовата държава и на свободната стопанска инициатива. „То се изразява в това, че държавата чрез закон, приет от Народното събрание, а не по съглашение с някоя от страните, се намесва ("встъпва") в съществуващо правоотношение между равнопоставени частноправни субекти, като превръща себе си в участник в това правоотношение и определя условията, при които то да се развие. За страните в правоотношението не съществува възможност за свободен избор да уредят или не взаимоотношенията си по предвидения в закона начин... Това обстоятелство дава основание на Конституционния съд да преповтори и преутвърди казаното в мотивите на Решение № 22 от 10 декември 1996 г. по к. д. № 24 от 1996 г.

(ДВ, бр. 1 от 1997 г.) във връзка с конституционно установените и допустими граници на държавна намеса: „Принципът на правовата държава, съдържащ се в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложен в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти.“ Намесата в частноправните отношения е в нарушение и на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията, които съответно утвърждават принципа на свободната стопанска инициатива и гарантират еднакви правни условия за стопанска дейност.“

В Решение № 9 от 2003 г. по к. д. №10/2003 г. Конституционният съд приема, че съгласно установената си практика „правото на стопанска инициатива и гарантирането на еднакви правни условия за стопанска дейност търпят законодателни ограничения, когато трябва да се защити друга, от по-висш ранг, конституционна ценност.“

Както бе отбелязано и по-горе, в конкретния случай няма конституционна ценност от по-висок ранг, която да подлежи на защита. Напротив, резултатът е внасянето на правна несигурност и непредвидимост в отношенията между длъжниците и кредиторите, както и защита на недобросъвестните длъжници. Нищо не оправдава този законодателен подход.

С оглед на изложеното считам, че разпоредбата на § 2 от ПЗР на ЗДЗД противоречи на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията.

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

Конституционният съд в рамките на няколко конституционни решения (Решение № 17 от 1999 г. по к. д. № 14/1999 г.; Решение № 7 от 2001 г. по к. д. № 1/2001 г.; Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г.) се е произнесъл относно обхвата на защитеното право на собственост по смисъла на чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията. Конституционният съд приема, че Конституцията закриля собствеността в широкия смисъл на думата, като се обхващат не само вещните права, а всички имуществени права, включително вземанията.

„Специално с оглед на ал. 3 от § 35 ЗДБ трябва да се има предвид, че тя накърнява вземания, т. е. имуществени права. Като такива те безусловно се обхващат от конституционноправната защита на собствеността, съдържаща се в чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. На плоскостта на възможността правото на собственост в широкия смисъл, т. е. обхващащо и други имуществени права, включително и вземанията, 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 случая с ал. 3 тези критерии не са спазени, защото не се разкриват основания, с оглед на които намесата на държавата, изразяваща се в посочения ефект, би се оказала в конституционно допустимите рамки.“ (Решение № 17 от 1999 г. по к. д. № 14/1999 г.).

Съгласно чл. 17, ал. 5 от Конституцията „Принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение.“

По силата на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД се засяга правото на собственост, тъй като правото на вземане ще остане без възможност за принудителното му осъществяване. Изправени сме пред ограничаване на частна собственост чрез държавна намеса, което по силата на Конституцията е недопустимо.

Нормата на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД е противоконституционна, защото не са изпълнени конституционните изисквания на чл. 17, ал. 5 – погасяват се по давност с обратна сила вземания без предварително и равностойно обезщетение. Касае се за отчуждаване на вземанията не за държавни или общински нужди, а в полза на частноправни субекти.

Не може да се твърди и че предложената регулация е безалтернативна. Дори в мотивите към проекта на Закон за допълнение на Закона за задълженията и договорите абсолютната давност е представена като алтернативна възможност на т. нар. „потребителска несъстоятелност“. За разлика обаче от несъстоятелността на физическите лица, където са предвидени редица неблагоприятни ограничения по отношение на длъжника като резултат от собственото му поведение, довело да неизпълнение на задълженията му, регламентираната абсолютна давност води до погасяването на задълженията без никакви последици за длъжника. В този смисъл налице е възможност за законодателна уредба, която да уреди по-балансирано отношенията кредитори- длъжници.

По изложените съображения разпоредбата на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД противоречи на чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията.

С УВАЖЕНИЕ.

ДЕСИСЛАВА АХЛАДОВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО