

ПРАВНО МНЕНИЕ  
НА  
Проф. д-р Павел Сарафов  
ПО  
К. Д. № 16/2021 г.

Бх. № 430 КБ  
Дата 13.10.21г.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

В отговор на поканата да представя правно мнение по предмета на к. д. № 16/2021 г. отбелязвам следното:

1. Относно твърдението за противоконституционност на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността, обнародван в ДВ, бр. 105/2006 г., посл. доп. – ДВ, бр. 18/2020 г.

С посочената разпоредба се въвежда забрана за придобиването по давност на държавни и общински имоти, включително за придобиване на земеделски земи, които са собственост или върху които е възстановено правото на собственост по ЗСПЗЗ на държавни и общински училища, или на други държавни или общински институции в системата на предучилищното или училищното образование. Забраната е под формата на “спиране” теченето на давностния срок за периода до 31.12.2022 г. Целта е да се предотврати придобиването на право на собственост чрез придобивна давност от трети лица и така да се запази въпросното право в имуществото на визираните субекти. Очевидно мярката е защитна и осигурява защита на държавата и общините срещу загубване на тяхното право в случай, че друго лице го придобие по специфичен първичен начин. Подобна защита е в ущърб лицето, което владее чуждата вещ, но това не означава, че е накърнено някакво негово право, защитено от Конституцията. Владелецът разполага само с едно правно очакване, според което може да стане собственик, но това не е нито с сигурно, нито е ценност, която се ползва с конституционна защита.

В противоречие с това, в искането за обявяване на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността по същество се прави опит да се постави знак на равенство между съществуващо в имуществото на определено лице право на собственост, което, като налична принадлежност, се защитава от чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията и правното очакване на владелец, което не е свързано с налично право на собственост. Конституцията не брани правното положение на владелеца и не му гарантира, че той непременно ще стане собственик. Ето защо мерките, които текущият законодател предприема в ущърб на владелеца и в изгода на собственика не могат да се считат за противоконституционни.

В този смисъл не е противоконституционно да се защити определено право на собственост чрез изключване на възможността за придобиването му по давност. Подобно изключване не е нещо непознато за нашето законодателство. Така например неприложимост на придобивната давност съществува: на **първо място** по отношение на земи от държавния поземлен фонд – чл. 24, ал. 7 ЗСПЗЗ; на **второ място** по отношение на горски територии държавна и общинска собственост – чл. 26 ЗГ; на **трето място** по отношение на вещи, които представляват активи на фондове за допълнително задължително пенсионно осигуряване и на фондовете за извършване на плащания – чл. 136 от Кодекса за

социално осигуряване. Във всички тези случаи са касае за неприложимост на придобивната давност по отношение на вещи частна собственост, тъй като вещите публична собственост са изключени като предмет на придобивна давност с общата разпоредба на чл. 86 ЗС. Следва да се отбележи, че посочените примери предвиждат трайно изключване на възможността да се придобиват вещи чрез придобивна давност. На още по-голямо основание следва да се допусне изключването на придобивната давност, тогава когато то е заявено като временно. С това не се нарушава никаква конституционна ценност, конституционен принцип или конституционно защитено право.

Не може да се сподели изложеното в искането съображение, че чрез създаването на специфична правна защита се въвежда различен режим на частната собственост на държавата и общините в сравнение с останалата частна собственост. Въвеждането на различни режими е нещо допустимо и възможно в действащата правна система. Това често пъти е част от начина, по който се стига до по-адекватно регулиране на обществените отношения. Достатъчно е да се спомене учебникарския пример за различието между търговци и субекти на гражданското право и различните режими, на които те се подчиняват. Отделно от този пример са налице диференцирани законодателни подходи и по отношение на частната собственост. Такъв е случаят с държавната и общинската собственост, които съгласно чл. 17, ал. 4 от Конституцията се уреждат със закон. Това е така, точно защото спрямо тях Конституцията изисква да се въведе различен правен режим в сравнение с общия режим. Такива закони са приетите през 1996 г. и това са ЗДС и ЗОС. Тези закони уреждат по специфичен начин, правния режим на собствеността на държавата и общините, включително и на частната им собственост. В тях са налице редица положения, които са в отклонение от положенията, важащи за останалите правни субекти. Друг пример в тази насока е положението на еманципирания непълнолетен, който се разпорежда със своите недвижими имоти само с разрешение на районния съдия – чл. 6, ал. 4 СК. Това също е в отклонение от общия режим на частната собственост, но от тук не следва, че разпоредбата е противоконституционна.

Не по-малко некоректен е и аргумента в направеното искане, че с атакуваната разпоредба на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността се заличава разликата между частната и публичната собственост и се създава частна собственост, която е под режима на публичната собственост. В законодателството има редица случаи, при които частна и публична собственост се поставят под еднакъв правен режим и от това нито следва, че разликата между тях се заличава, нито че това е противоконституционно. Така например и публичната и частната собственост върху недвижими имоти на държавата и общините може да се защитават по административен ред, в отклонение от общата искова защита /чл. 80 ЗДС и чл. 65 ЗОС/. На следващо място и по отношение на имотите публична и частна собственост държавата и общините, следват един и същи ред за удостоверяване на собствеността си като създават актове за държавна и за общинска собственост /в този смисъл са субекти, които са привилигирвани, тъй като сами създават актове, доказващи собствеността им – чл. 5 ЗДС и чл. 5 ЗОС./ На следващо място няма разлика в реда, по който държавата и общините предоставят своите вещи за управление, независимо дали се касае за вещи публична или вещи частна собственост. На следващо място държавата и общините имат задължението да използват своята собственост – публична и частна, с оглед съблюдаването на обществения

интерес /чл. 18, ал. 6 КРБ и чл. 140 КРБ./ С оглед посоченото следва да се заключи, че са възможни случаи на съвпадение на режима на публичната и частната собственост, което не води до заличаване на принципната разлика между тях. Визираното правило по § 1, ал. 1 ЗД ЗС е частен случай, на съвпадение на режими, което също не може да се счита, че води до заличаване на разликата между публична и частна собственост. От тук не може да се счита, че то е в нарушение на Конституцията.

В светлината на изложените съображения следва да се заключи, че разпоредбата на § 1, ал. 1 ЗД ЗС не е противоконституционна.

2. Относно твърдението за противоконституционност на § 2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение на Закона за собствеността, обнародван в ДВ, бр. 7/2018 г. в сила от 31.12.2017 г.

С посочената разпоредба се придава обратно действие на забраната за придобиване по давност на имоти държавна и общинска собственост в периода от 31.12.2017 г. до 19.01.2018 г.

На практика това означава, че за краткия период между двете дати, ако едно лице е придобило право на собственост, то ще следва да му се отнеме. Подобно отнемане няма конституционна опора и по същество представлява противоконституционно отнемане на вече възникнало право на собственост. То е в отклонение от общия ред, допуснат от Конституцията и следователно я нарушава.

В подкрепа на това е и механизмът, чрез който се осъществява фактическият състав на придобивната давност. Съгласно т. р. № 4/17.12.12 г. на ОСГК на ВКС той включва два елемента – владение и изтичане на съответния давностен срок. Необходимо е и позоваване на изтеклата давност от страна на владелеца (т. е. необходимо е и волеизявление от негова страна), но то не е част от фактическия състав, а “процесуално средство, с което се релевират материалноправните последици, настъпили към един минал момент”, а именно момента на изтичане на срока на давността. Няма никакво значение, към кой момент се прави волеизявлението. То може да е много след изтичане на срока. Важно е, че неговият ефект ще ретроагира към момента, в който е станало изтичането. Ако този момент е в рамките на периода между 31.12.2017 г. и 19.01.2018 г. вещното право ще възникне в правната сфера на владелеца, и обратното действие на закона ще засегне така възникналото право. Засягане на вече възникнало право обаче без да са спазени условията за неговото отчуждаване по чл. 17, ал. 5 от Конституцията, ще е противоконституционно.

Изготвил мнението: .....

/проф. д-р Павел Сарафов/