

Уважаеми Госпожи и Господа Конституционни съдии,

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 403 КС/19
Дата 05.10.2022г.

Приетите за обсъждане от вас въпроси изискват да се изяснят основанията за спиране на давностния срок и на тази основа да се прецени дали приетите от ЗС текстове за неговото спиране не противоречат на Конституцията.

Изменението в ЗС (ДВ бр.46/2006г.) предвиди спиране на давността за придобиване на държавни и общински имоти-частна собственост до края на 2006г. Впоследствие тази норма бе променяна многократно.¹ Общотото между всички изменения бе отлагането на изтичането на давностния срок за различни периоди, до края на определена година.

Причината за направени в ЗС промени са разпоредбите на чл.7 от ЗДС и чл.7 ЗОС, които допускат имоти – частна, държавна и общинска собственост – да се придобиват по давност. Всъщност разпоредбите на тези два закона относно придобиването по давност препращат към ЗС. Но разпоредбата на чл.86 ЗС, редакция ДВ бр.33/1996г., не допуска да се придобива по давност само публична собственост, следователно придобиването на частна собственост и според ЗС също е допустимо.

Материята за спирането на давностния срок е уредена в чл.115 ЗЗД общо: както за придобивната, така и за погасителната давност. В исторически план са известни два подхода за уреждане на основанията за спиране и прекъсване на давността. Първият подход генерално разпорежда, че срещу този, който не може да се защити, давност не тече.² Вторият подход предвижда казуистично изброяване на основанията за

¹ Първоначалното изменение бе публикувано в ДВ бр.46/2006г., като то спираше давностния срок до 31.12. 2006г. Впоследствие бяха извършени няколко промени, с последната от които, ДВ бр.18/2020г., даностният срок за придобиване на държавни и общински имоти-частна собственост спира да тече до 31.12.2022г.

² Този подход има своя генезис в римското право и почива на латинската сентенция *contra non valentem agere, non currit praescriptio*. Възприет е от някои съвременни законодателства.

спиране на давностния срок и е възприет у нас с посочената по-горе разпоредба.

Сред основанията за спиране на срока не е посочено, че това може да стане с изрична законова разпоредба, извън случаите по чл.115 ЗЗД, но то се подразбира от общия принцип, че само със закон може да се урежда спирането, прекъсването и прилагането на изтеклия давностен срок. Създаването със закон на допълнително основание за спиране на давностния срок³ не е в нарушение на принципите, върху които се изгражда институтът на придобивната давност, чиято роля е най-вече да приведе в съответствие действителното с правното положение.⁴ Законодателят винаги може да визира в правната норма ЮФ, който прави без значение изтичането на срока, и по този начин да го спира. От съществено значение, в настоящия случай, е създаването на един континуитет в действието на спирането. Не случайно бяха посочени поредица от закони, които практически отлагат изтичането на давностния срок за една по-късна дата. Това отлагане обаче може да продължи неограничено. Към настоящия момент то е повече от 15 години, т.е. срокът на отлагането е по-дълъг от самия срок на придобиването по давност. По този начин може въобще да не се допусне придобиването на държавни и общински частни имоти по давност.

Изтичането на давностния срок винаги се свързва с един начален и един краен момент. Като начален такъв може да се определи придобиването на владението върху вещта. Владението се придобива по различен начин, затова тук не могат да се генерализират всички хипотези.⁵ Придобиването по давност трябва да е допустимо от правната норма като обективна даденост, а началният момент на владението се определя във всеки конкретен случай.⁶ Ако законът забранява

³ Според Таджер В., Гражданско право, Обща част, дял II, изд.1973г., „спирането на давностния срок представлява настъпването на обстоятелство, определено само със закон, след което давностният срок престава да бъде правно значим...“ стр.368.

⁴ Изтичането на срока, чрез който се придобива владяната вещ, е дало основание още в древността придобиването по давност да се определи като „край на грижите и опасността от спорове“ – *finis sollicitudinis ac periculi litium*- Цицерон М.Т., В защита на Цецина, 26.

⁵ Превръщането на владението в право на собственост след изтичане на определен срок е познато на много законодателства, като някои автори виждат в това една „изгода“ от владението, наред с посесорната защита и презумпцията за право на собственост, така Larroumet Chr. *Droit civil, Les Biens*, P.2006, p.48. У нас тази презумпция е уредена в чл.483 ГПК.

⁶ Нашето законодателство не винаги е толерирало придобиването по давност. Генералната забрана бе установена в чл.86 ЗС, който в редакцията си до 1990г. „ДВ бр.31q не допускаше придобиването по давност на вещ, която е социалистическа собственост. Друга забранителна норма се съдържаше в чл.29 Закон за собствеността на гражданите (отм.).

придобиването по давност на определени вещи, владението, дори да е установено, е без правно значение.

Отговорът на поставените въпроси изисква да се изясни откога законът е разрешил придобиването на държавни и общински имоти-частна собственост по давност. Това е денят, в който ЗДС и ЗОС влизат в сила според §21 от ПЗРЗОС и § 8 от ПЗРЗДС, а и двата закона влизат в сила от 1.06.1996г., като с това разрешават придобиването на посочените вещи-частна собственост. Следователно, от обективна страна началният момент на давностния срок е установен. Оттук нататък той може да тече, ако са налице законовите условия, но може да бъде спиран и прекъсван. За да се придобие един недвижим имот при обикновено владение е необходим 10-годишен давностен срок. Първото спиране на срока настъпва с изменението на ЗС през 2006г. ДВ.бр.46 от същата година, като изменението на закона влиза в сила от 01.06.2006г. Това означава, че към влизане в сила на ЗДЗС/ДВ.46/2006г. няма да има изтекъл давностен срок за придобиване на недвижими имоти при обикновено владение. Ако върху такива имоти е било установено владение преди 01.06.1996г., то това владение се счита правно ирелевантно поради недопустимостта на придобиването. Ако владението е установено на 01.06.1996г., то и тогава давностният срок не се счита за изтекъл, защото на същото число след 10 години срокът вече е спрял.⁷ Това спиране на срока обаче не намира подкрепа в нито едно от основанията по чл.115 ЗЗД. Аргументите за неговото въвеждане са добре отразени в мотивите към законопроекта, внесен от Министерския съвет, като там се употребява изразът „налагане на мораториум“.⁸ Според изложените доводи налагането на мораториум е необходимо, за да се защитят държавните и общински частни имоти от завземането им от частни лица и въвличането на държавата и общините в многобройни спорове за собственост. Подобни съждения се съдържат и в доклада на Комисията по правни въпроси към 40-то Народно събрание, с който се подкрепя законопроектът за изменение и допълнение на ЗС, обнародван по-късно в ДВ бр.46/2006г. Целта на наложения мораториум е да се даде възможност на държавните и общински органи да „инвентаризират“ частните имоти и по този начин да установят кои от тях са завладяни от частни лица, както и да вземат мерки за защитата на

⁷ Срокът при придобивната давност се брои по години, а не по дни, затова денят, в който е установено владението също се зачита, но срокът изтича на същото число от месеца на петата или десетата година.

⁸ Мораториум върху придобиването по давност е бил налаган у нас със закон и преди измененията в ЗС, например мораториумът между 17.01. и 11.02.1912г., наложен заради предстоящата Балканската война.

държавния и общинския интерес. Излага се още, че липсата на кадастър и имотен регистър допълнително усложнява защитата на частните държавни и общински недвижими имоти. Именно по тези съображения е наложен първият мораториум върху придобиването по давност на държавни и общински имоти-частна собственост. Тези аргументи обаче са използвани и по-късно, на следващата година, в законопроект № 754-01-169, внесен на 12.12. 2007г. от народни представители. Въз основа на приетия по-късно Закон за допълнение на ЗС спирането на давностния срок се отлага до 31.12.2008г., като реално мораториумът се продължава до 2011г., а след това с поредни изменения до 2022г. Последното изменение на ЗС по повод на мораториума е от 2020г., ДВ бр.18, с което изтичането на давността се спира до 31.12.2022г. По този начин се стига до един парадокс – срокът на мораториума е по-дълъг, отколкото давностният срок за придобиване на недвижимост при обикновено владение. Наложеният от измененията на ЗС срок противоречи на досегашната практика, която предвижда подобна юридическа санкция при войни, природни бедствия и други катаклизми, и то за един сравнително кратък период.⁹

Посочените от вносителите на законопроектите аргументи не могат да оправдаят толкова дълго спиране на давностния срок. Основният довод, че по този начин се защитава държавната и общинска частна собственост, е несъстоятелен. Нашето законодателство дава ефикасна защита както на държавната, така и на общинската собственост, и то без да е необходимо да се водят искове. Текстовете на чл.80 ЗДС и на чл.65 ЗОС овластяват областния управител и кмета на общината със заповед да изземват държавен, респ.общински имот, който се владее или държи без основание. Административният акт може да бъде обжалван по реда на АПК, но обжалването не спира изпълнението. Наистина заповедта не е предвидена като основание за прекратяване на давностния срок в чл.116 ЗЗД, но ако се отнеме владението и то за срок по-дълъг от 6 месеца, ще настъпи прекъсване по реда на чл.81 ЗС.

⁹ Законите за мораториум (наричан още „отсрочка“) са имали предвид основно парични задължения и сравнително кратък период на действие.Така Законът за мораториум (обявен като Временна наредба одобрена от Народното събрание) ДВ бр.213/1912г., е давал отсрочка (moratorium) за изпълнение на парични задължения за срок от 3 месеца, считано от 17.09.1912г. Поводът за този мораториум е била Балканската война. Първият мораториум е от 1885г. ДВ бр.150/3.11.1885г. и е „предвид военните действия“ по време на войната със Сърбия. В някои случаи се е спирало и изтичането на давностните срокове – Закон за мораториума ДВ бр.168/1914г. чл.3.

Не може да се приеме като състоятелен и доводът, че липсата на кадастър и имотен регистър е пречка да отпадне спирането на давността. Идеята за създаване на нов поземлен регистър е залегнала още в р.394/1994г. на Министерския съвет. По-късно бе приет ЗКИР, но той допуска едновременното съществуване на две системи за вписване: персоналната, която е в сила сега, и реалната, която ще се въведе с въвеждането на имотния регистър. Това обаче няма връзка с „инвентаризирането“ на държавните и общински имоти. Съгласно чл.82 ЗДС областните управители, министрите и ръководители на ведомства, които управляват държавни имоти, са длъжни всяка година до 31 март да представят в Министерството на регионалното развитие и благоустройството преписи от всички новоизготвени актове за държавна собственост. Подобно задължение има и кметът на общината, който информира ежегодно Общинския съвет за състоянието на общинските имоти – чл.66а ЗОС.

С наложеното продължително спиране на давностния срок по отношение на държавни и общински имоти-частна собственост ЗС на практика изравнява частната с публичната държавна и общинска собственост. Това е недопустимо според чл.17 ал.2 от Конституцията, който ясно отграничава едната от другата. Именно със своята частна собственост държавата и общините участват в стопанския оборот и със спирането на давностния срок те се поставят в привилегировано положение спрямо останалите участници, което е в противоречие с разпоредбата на чл.19 ал.2 от Конституцията. Същевременно с въвеждането на § 1. през 2006г. в самия ЗС се създаде правна асиметрия. В чл.2 ал.2 ЗС е записано, че всички форми на собственост се ползват с еднакви възможности за развитие и закрила, и това е основополагащ текст в закона, разписан през 1996г. в духа на демократичното общество и правовата държава. С появата на § 1 през 2006г. се създаде съвсем различно положение – частната собственост на държавата и общините получи допълнителна защита, и така в един закон възникнаха два противоречиви текста. Подобна законодателна практика не е в унисон с разпоредбата на чл.4 ал.1 от Конституцията, който обявя Република България за правова държава. Разпоредбата на чл.2 ал.2 ЗС е несъвместима с тази на § 1 от ЗР на ЗДЗС дв.46/2006г.

По отношение на изменението на ЗС ДВ.бр.7/2018г. в сила от 31.12.2017г. също трябва да се приеме, че последното противоречи на

принципа за правова държава, прокламиран в чл.4 ал.1 от Конституцията. Според чл.14 ал.1 от Закона за нормативните актове, ДВ бр.27/1973г. ,обратна сила на нормативен акт може да се даде само по изключение и то с изрична разпоредба. В настоящия случай не са налице особено важни обществени интереси, оправдаващи даването на обратно действие на закона. С подобна уредба могат да се засегнат придобити вече права, и то по силата на действащото законодателство.

В заключение предлагам да се уважи искането на Висшия адвокатски съвет и текстовете от ЗС да бъдат обявени за противоречащи на Конституцията.

С уважение: В.Стоянов