

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

по конституционно дело № 16/2021 г.

от: доц. д-р Захари Торманов от Юридическия факултет
на УНСС

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Въз основа на отправената ми покана на основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС, изразявам мнението си по поставените искания от Висшия адвокатски съвет (ВАДвС) за установяване на противоконституционност на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността (ЗДЗС) (обн., ДВ, бр. 46 от 2006 г., посл. доп., ДВ, бр. 18 от 2020 г.) и на § 2 от Заключителните разпоредби на Закона за изменение на Закона за собствеността (ЗИЗС) (обн. ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.).

Смятам, че искането на ВАДвС по отношение и на двете атакувани разпоредби е основателно и те следва да бъдат обявени за противоконституционни. Съображенията ми до голяма степен се припокриват с тези на ВАДвС и са както следва:

1. В съответствие с чл. 17, ал. 4 от Конституцията на Република България (КРБ), през 1996 г. със Закона за държавната собственост (ЗДС) и със Закона за общинската собственост (ЗОС) е проведена реформа по отношение на държавната и общинската собственост, като ясно са разграничени две категории държавна, съответно общинска собственост, а именно публична държавна (съответно общинска) собственост и частна държавна (съответно общинска) собственост. Като публична държавна (съответно общинска) собственост са определени обектите и имотите, които са изключителна държавна собственост съгласно чл. 18, ал. 1 КРБ, както и движими вещи и имоти, които са предоставени на централните ведомства и органите за местно самоуправление за изпълнение на функциите им или са предназначени за задоволяване на обществени потребности от национално или местно значение.

Най-общо казано вещите и имотите, които са необходими и са свързани с осъществяване на властническите функции на държавната и местната администрация, както и тези които са необходими за задоволяване на важни обществени потребности са със статута на вещи **публична държавна (съответно общинска) собственост**. Съгласно чл. 7 от двата закона имотите и вещите публична държавна (съответно общинска) собственост не могат да са обект на разпореждане¹ и не могат да се придобиват по давност.

Различен е статута на останалите вещи и имоти държавна или общинска собственост. Те са определени като вещи или имоти **частна държавна (съответно общинска) собственост** и могат да бъдат обект на разпореждане и на придобиване по давност. Вещите и имотите частна държавна (съответно общинска) собственост не са тясно свързани с осъществяваните от държавните и местни органи властнически функции и не са безусловно необходими за задоволяване на важни обществени потребности. Следователно техният правен статут не се различава от този на вещите и имотите притежавани от други правни субекти, различни от държавата и общините. С такива имоти държавата и общините могат да участват в гражданския и търговския оборот, но в качеството си не на властнически субекти, а на субекти - равнопоставени с останалите участници в оборота. Изрично това е посочено в чл. 7, ал. 3 ЗДС и чл. 7, ал. 3 ЗОС. На общо основание такива вещи и имоти могат да бъдат придобивани по давност.

2. Десет години след споменатата реформа от 1996 г., с §1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността (Обн. – ДВ, бр. 46 от 06.06.2006 г., в сила от 1.06.2006 г.) се „спира за срок от 7 месеца, считано от 31 май 2006 г., давността за придобиване на държавни и общински имоти.“ Очевидно спирането на давността се отнася за имоти частна държавна (съответно общинска) собственост, тъй като съгласно чл. 7, ал. 1 ЗДС и чл. 7, ал. 1 ЗОС имотите публична държавна (съответно общинска) собственост не могат да се придобиват по давност. Още същата година спирането на давността е удължено до 31 декември 2007 г. (ДВ, бр. 105 от 22.12.2006), като следват още 5 удължавания на спирането на давността, основателно наричани в правната доктрина мораториуми върху давността. Следователно общо 7 пъти е удължаван срокът през който не тече придобивна давност върху държавни и общински имоти, като с изм. и доп. в ДВ, бр. 107 от 2014 г. е уточнено, че се отнася за давността за придобиване на имоти – **частна държавна или общинска собственост**.

Параграф 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността (Обн. – ДВ, бр. 46 от 06.06.2006 г., посл. доп. бр. 18 от 2020 г.) противоречи на Конституцията на Република България.

Разпоредбите, налагащи и удължаващи мораториума върху придобивната давност за държавни и общински имоти, противоречат на чл. 17, ал. 1, 2 и 3 КРБ. В ал. 2 на чл. 17 КРБ е посочено, че собствеността е частна и публична. Държавната и

¹ Относно вещите и имотите публична общинска собственост е предвидена възможност единствено за прехвърляне в собственост на държавата (чл. 7, ал. 2 ЗОС).

общинската собственост също е разделена на тези две категории, като собствеността, която е необходима и спомага за осъществяване на публичните им властнически правомощия е категоризирана като публична държавна (съответно общинска) собственост, а собствеността на държавата и общините, с която те могат да участват в гражданския и търговския оборот е определена като частна държавна (съответно общинска) собственост.

Налагането и продължаването на мораториума върху придобивната давност за имоти частна държавна (съответно общинска) собственост за период повече от 16 години, създава привилегировано положение за държавата и общините, като титуляри на имоти **частна** държавна (съответно общинска) **собственост**.

Такова привилегировано положение е неоправдано от конституционна гледна точка. Както е посочено в Решение № 3 от 2008 г. по к.д. № 3 от 2008 г. *„Държавата като носител на права върху вещи - частна държавна собственост и права върху частни държавни вземания, които обслужват по ограничени интереси в сравнение с публичната собственост и публичните вземания, свързани с извършване на стопанска дейност и участие в гражданския оборот, се явява субект на частното право. В това качество тя е равнопоставена на физическите и юридическите лица, носители на правото на частна собственост, участник на пазара според посочения текст от Конституцията, който предвижда гарантиране на еднакви правни условия за стопанска дейност, включително и когато тя се осъществява от държавата или от общините... С това се игнорира и конституционно установеното различие на държавната собственост на публична и частна с разпоредбата на чл. 17, ал. 2 от Конституцията, тъй като привилегираният режим на защита на публичните права на държавата се разпростира и към нейните частни права.“* (подчертаното е мое ЗТ). Тази теза на Конституционния съд препотвърждава виждането му, изразено още с Решение № 19/1993 г. по к.д. № 11/1993 г., че държавата и общините могат да имат частна собственост и да бъдат участници в гражданския оборот, като обаче по отношение на частната си собственост и на участието си в оборота държавата и общините са равнопоставени с гражданите и юридическите лица. Налагането и продължаването на мораториума върху придобивната давност за имоти частна държавна (съответно общинска) собственост за период повече от 16 години, създава привилегировано положение за държавата и общините, като титуляри на имоти **частна** държавна (съответно общинска) **собственост**, което е неоправдано.

Създаването на привилегии за държавата и общините относно имотите им частна собственост противоречи и на чл. 19, ал. 2 КРБ. Собствеността е фундаментът, върху който се градят стопанските отношения. Създаването и поддържането на привилегировано положение за държавата и общините по отношение на имотите им частна собственост създава неравнопоставеност при извършване на стопанска дейност. В същата ал. 2 на чл. 19 КРБ е предвидена защита на потребителя², като потенциално

² Към защита на потребителя е насочена и значителна част от обшоевропейските регулации, като най-просто казано нуждата от защитата му се обосновава с това, че обикновено потребителят е икономически по-слабата страна в правоотношението, като този дисбаланс може да е значителен.

икономически по-слабата страна в правоотношението. Необходима ли е подобна защита за държавата и общините по отношение на имотите им частна собственост - категорично не. Имотите им, чрез които се реализират публичните им функции и се задоволява общественият интерес са от категорията на **публична** държавна (съответно общинска) **собственост** и за тях законодателно е предвидена забрана за придобиване от трети лица по давност. Когато държавата или съответната община се нуждае от определен имот частна собственост с оглед публичните си функции, то той може да бъде обявен за публична собственост (чл. 6, ал. 2 ЗДС и чл. 6, ал. 2, във вр. с чл. 3, ал. 2 ЗОС).

Отделно от това в ЗДС и ЗОС е предвиден облекчен ред за защита на имотите държавна и общинска собственост, включително когато те имат статута на частна държавна или общинска собственост. Съгласно чл. 80, ал. 1 ЗДС и чл. 65 ЗОС имот държавна или общинска собственост, който се държи без основание се изземва, въз основа на заповед на областния управител, съответно на кмета на общината. Освен този облекчен и бърз административен ред за защита държавата и общините могат да защитават правото си на собственост и по съдебен ред.

Макар и да са различни по правната си природа и фактически състав, в основата и на придобивната давност и на погасителната давност стои бездействието на собственика, съответно на кредитора, да защити и претендира правата си. Чрез тези два института правният ред придава на едно трайно фактическо състояние юридически последици. Това е така с оглед на правната сигурност. В законодателните инициативи и в мотивите към законопроектите за налагане и продължаване на мораториума върху давността за имоти частна държавна или общинска собственост се изтъкват множество аргументи по целесъобразност – за необходимо време за установяване и актуване на имотите, за одобряване и влизане в сила на кадастралните карти и кадастралните регистри, за публичната функция на тези имоти, за необходимостта от окончателно финализиране на процеса по установяване и актуване и за необходимото време за реализация на приетия със значително закъснение План за действие, съгласно ал. 2 на § 1³. Посочените както и други подобни аргументи **не могат да намерят своето оправдание с оглед продължаващото повече от 25 години бездействие на администрацията да се погрижи за имотите частна държавна (съответно общинска) собственост и да защити публичния интерес.**

3. Противоконституционна е и разпоредбата на § 2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение на Закона за собствеността (обн. ДВ, бр. 7 от 19.01. 2018 г.). Съгласно § 2 законът влиза в сила от 31.12.2017 г. Следователно на обнародвания на 19.01.2018 г. ЗИЗС се дава обратно действие, смятано от 31.12.2017 г. Всъщност ретроактивно действие на наложения мораториум се дава за втори път. Такова обратно действие е дадено и при първоначалното установяване на мораториума.

³ Коментар на тези аргументи и тяхната релевантност може да се види в: Ставру, Ст., Д. Недев. Отново за „мораториума“ върху давността за придобиване на държавни и общински имоти, Отново за "мораториума" върху давността за придобиване на държавни и общински имоти | Предиизвикай правото! (challengingthelaw.com); Ставру, Ст., В: Предиизвикай: Давността!, С., Сиела, 2017, с. 435-465.

ЗДЗС е обнародван в ДВ, бр. 46 от **06.06.2006 г.**, като с § 1 се *„Стира за срок 7 месеца, считано от 31 май 2006 г., давността за придобиване на държавни и общински имоти.“* В първия по време случай обратното действие е постановено след 6 дни, а във втория случай – след 20 дни. По принцип гражданските нормативни актове нямат обратно действие⁴, а действат занапред – в общия случай те влизат в сила три дни след обнародването им (чл. 5, ал. 5, изр. 2 КРБ). Обратното действие на гражданския закон може да се предвиди само по изключение в защита на оправдан обществен интерес.

Придаването на обратно действие на удължаването на мораториума върху давността върху имоти частна държавна или общинска собственост противоречи на чл. 4, ал. 1 КРБ и на чл. 17, ал. 3 и 5 КРБ.

Такова обратно действие противоречи на конституционния принцип за Република България като правова държава. В този принцип иманентно се съдържа правилото за предвидимост в законодателната дейност. Гражданите, юридическите лица, включително държавата и общините, следва да бъдат обвързани от правни норми, които своевременно са обнародвани в Държавен вестник и влизат в сила след като им е дадена публичност. Тъй като мораториумът е наложен със закон, обнародван повече от 10 години след 1.06.1996 г., когато влиза в сила допълнението на чл. 86 ЗС, недопускащо придобиване по давност само на вещи, които са публична държавна или общинска собственост⁵, както и влизат в сила новите Закон за държавната собственост и Закон за общинската собственост, допускащи придобиване по давност на вещи частна държавна или общинска собственост, то за определени лица владетци на такива имоти може да е изтекла дългата 10-годишна придобивна давност и те да са се позовали на нея. По същите съображения и спрялата придобивна давност с неколккратно удължавания мораториум може да е изтекла в периода между 31.12.2017 г. и 19.01.2018 г., когато е обнародван § 2 от ЗИЗС (ДВ, бр. 7 от 19.01.2018 г.). Придобивната давност е традиционно възприет в закона способ за придобиване на собственост. Когато с последващ закон и то с обратно действие се установи неприложимост на такава давност, то това *„накърнява правната сигурност и предвидимостта на нормативната уредба като основни характеристики на правовата държава“*⁶.

Придаденото с § 2 от ЗИЗС (ДВ, бр. 7 от 19.01.2018 г.) обратно действие на мораториума, считано от 31.12.2017 г. противоречи и на чл. 17, ал. 3 и ал. 5 КРБ. С това обратно действие, насочено към неопределен кръг засегнати лица, се постига ефект подобен на принудително отчуждаване на вече придобита по давност собственост. Съгласно ал. 5 на чл. 17 КРБ принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение. При така постигнатия ефект от обратното действие на закона „отчуждаването“ става

⁴ Относно обратното действие вж. Рачев, Ф. *Обща теория на гражданското право*. С.: УИ „Стопанство“, 1997 г., с. 152-155.

⁵ Обнародвано в ДВ, бр. 33 от 1996 г.

⁶ Така в Решение № 7/2009 г. по к.д. № 11/2009 г. на КС.

автоматично без преценка на нуждите на държавата/общината и без предварително и равностойно обезщетяване. Това очевидно противоречи и на постановения с ал. 3 на чл. 17 КРБ конституционен акцент относно неприкосновеността на частната собственост.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Въз основа на гореизложеното смятам, че искането на Висшият адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на коментираните две разпоредби е основателно и следва да бъде уважено.

С уважение: /п/.....

/доц. д-р Захари Торманов от

ЮФ на УНСС/