



ЦЕНТЪР ЗА ПРАВНО СЪДЕЙСТВИЕ  
И ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
Бл. № 23/к.д. 22/13  
Дата 03.12.2013

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

по конст.дело №22 от 2013г.

Съгласно определение от 14.11.2013г. по к.д.22/2013г. на КС, с което Център за правно съдействие и европейски практики е конституиран като заинтересована страна и на основание чл.18, ал.2 от Закона за конституционния съд, приложено изпращаме Ви становището на Центъра относно конституционясъобразността на Решението на 42-то НС за налагане мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни ЮЛ до 1.01.2020г.

С уважение:



Директор доц. д-р М.Златарева/



**ЦЕНТЪР ЗА ПРАВНО СЪДЕЙСТВИЕ  
И ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ**

**ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**  
**на Центъра за правно съдействие**  
**и европейски практики**

**по конституционно дело №22 от 2013г.**

относно: искане на 55 народни представители за  
установяване на противоконституционност  
на Решението на 42-то НС за налагане мораториум върху придобиването на правото на  
собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и  
чуждестранни ЮЛ до 1.01.2020г.

**Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,**

Съгласно определение от 14.11.2013г. по к.д.22/2013г., с което Център за правно  
съдействие и европейски практики е конституиран като заинтересована страна и на  
основание чл.18, ал.2 от Закона за конституционния съд, на вниманието Ви предлагаме  
следното становище.

**I.**

В искането на 55 народни представители, послужило за образуване на  
к.д.22/2013г. лаконично се иска обявяване за противоконституционно на Решението на  
42-то Народно събрание за налагане на мораториум върху придобиването на право на  
собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и  
чуждестранни юридически лица до 1.0.2020г. Изложените съображения декларативно  
се свеждат до нарушаване на конституционната рамка на условията за придобиване на  
правото на собственост върху земеделска земя, гори и горска земя от граждани на друга  
държава членка, очертана от чл.22, ал.1 от Конституцията и Акта относно условията за  
присъединяване на България и Румъния и промените в Учредителните договори,  
Приложение VI, Списък по чл.20: Преходни мерки, България, §3. Свободно движение  
на капитали, т.2. Други съображения няма.

Конституционният съд допуска искането за разглеждане в рамките на претендираното – по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, макар, че в мотивите към определението „разширява“ предмета му като прибавя и искане за несъответствие с международен договор, по който България е страна – правомощие по чл.149, ал.1, т.4, предл.2 от Конституцията.

## II.

### 1. По допустимост на искането

1.1. Конституционният съд има правомощието да проверява за конституционосъобразност освен закони, но и други актове на Народното събрание (чл.149, ал.1, т.2, пр.2 от Конституцията), какъвто акт е Решението, предмет на настоящото производство.

2.2. Предмет на проверка за конституционосъобразност би могъл да бъде завършен акт на Народното събрание, който поражда свои правни последици. Видно от съдържанието на обсъжданото решение, което наричаме за краткост „Решението на НС за налагане на мораториум“, то възлага на Министерския съвет да приеме всички необходими действия и актове по обявяване на мораториум за придобиването на право на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица със срок на мораториума 1 януари 2020 г. Издигнатата на конституционно ниво норма на чл.86, ал.2 прави решението задължително за всички, а по *argumentum a fortiori*, най-вече за адресата му – Министерски съвет, който трябва да го изпълни. Т.е. не може да съществува спор, че де юре и де факто Народното събрание удължава ограничението да се придобива право на собственост върху българска земя от чужденци и чуждестранни ЮЛ и това е правната логика на извода, че Решението на НС за налагане на мораториум произвежда правно действие и е годен предмет на проверката за съответствие с Конституцията.

Казаното дотук прави всяко възражение за недопустимост на предявеното искане неоснователно.

## II.

### 1. Обхват на Решението на НС за налагане на мораториум и на предмета на конституционната проверка

Решението на НС гласи: „Възлага на Министерския съвет да приеме всички необходими действия и актове по обявяване на мораториум върху придобиването на право на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г.“

Използвана формулировка изисква да се очертае обхвата на Решението за налагане на мораториум и след това да се съпостави с конституционно очертаната рамка за придобиване право на собственост върху земя от чужденци и чужди ЮЛ, за да се определи обсега на конституционното обсъждане.

1.1. Решението на НС за налагане на мораториум има за обект мораториум върху придобиване на а) всякаква земя – не само земеделска и земя от горския фонд, но и тази в границата на урбанизираните територии; б) от всички чужденци и чуждестранни ЮЛ, а не само от граждани, респ. ЮЛ на държавите - членки на Европейския съюз, и на

държавите - страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство;  
в) със срок 1.01.2020г.

1.2. Принципно Конституцията на Република България (в редакцията на чл.22, ал.1 преди изменението с ДВ, бр.18/2005г.) налага забрана за придобиване право на собственост върху земя от чужденци и чуждестранни ЮЛ. Изключение е допуснато за придобиване на земя при наследяване по закон със задължение придобитото вещно право да се прехвърли (уточнено в ЗС, ЗСПЗЗ – в срок от 3 г.от деня на откриване на наследството).

След изменението на чл.22, ал.1, обн. ДВ, бр.18 от 2005г. (твърде неясно, а и неточно формулирано) Конституцията не повтаря общата забрана за придобиване право на собственост върху земя от чужденци и чуждестранни ЮЛ. В настоящата редакция чл.22, ал.1 *допуска придобиване на право на собственост върху земя от чужденци и чуждестранни ЮЛ*, обвързвайки адресатите на правилото с условията за присъединяване на България към ЕС или с друг международен договор, отговарящ на изискванията на чл.4, ал.5 от Конституцията с уточнението, че разпоредбата на чл.22, ал.1 от Конституцията не се прилага към заварените международни договори. Запазва се правото на придобиване на земя от чужденци и чужди ЮЛ при наследяване по закон.

Разпоредбата на чл.22, ал.1 влиза в сила от 1.07.2007г. и следователно се отнася а) до международни договори по смисъла на чл.4, ал.5 от Конституцията, сключени от България след тази дата с допълнителното условие законът за ратификацията да е приет с мнозинство от 2/3 от всички народни представители (чл.22, ал.3 от Конституцията). б) Разпоредбата на чл.22, ал.1 допуска още придобиване право на собственост върху българска земя и с препращане към условията, произтичащи от присъединяването на РБългария към ЕС. А според Акта относно условията за присъединяване на България и Румъния и промените в Учредителните договори<sup>1</sup> България си запазва за срок от седем години от датата на присъединяване, ограниченията, съществуващи в нейното законодателство към датата на подписване на Договора за присъединяване, по отношение на придобиването на право на собственост върху земеделска земя, гори и горска земя от граждани на друга държава-членка, от граждани на държавите, страни по Споразумението за Европейско икономическо пространство и от юридически лица, учредени в съответствие със законите на друга държава-членка или на държава, страна по СЕИП.

1.3. Съпоставяйки обхвата на Решението за налагане на мораториум (общо и непрецизирано) със съществуващия режим на пълна забрана за придобиване на право на собственост върху земя от чужденци и чуждестранни ЮЛ и с допустимите предели на такова придобиване в рамките на в чл.22, ал.1 от Конституцията, може да се определи *кръгът на лицата и земите, за които се налага мораториум* в обсъжданото решение на НС по следния начин:

Мораториумът се разпростира спрямо земеделска земя, гори и земя от горския фонд за граждани на ЕС и от страни по споразумението за ЕИП, както и за ЮЛ, учредени по законите на държави-членки на ЕС и на държави, страни по

---

<sup>1</sup> Тъй като Договорът за създаване на Конституция на Европа не бе ратифициран от всички държави членки, поради което не влезе в сила, макар, че беше подготвен към 25.04.2005г., Република България и Румъния стават страни по Учредителните договори на ЕС по силата на „Акта относно условията за присъединяване на България и Румъния и промените в Учредителни договори“. Подготвеният „Протокол относно условията и договореностите за приемане на Република България и Румъния в ЕС“, базиран на Конституцията за Европа не е приложим.

споразумението за ЕИП.<sup>2</sup> Мораториумът се разпростира още и спрямо всякакъв вид земя, която чужденци и чуждестранни ЮЛ могат да придобиват у нас по силата на международни договори, ратифицирани с мнозинство 2/3 от всички народни представители, обнародвани и влезли в сила за България след 1.07.2007г.

Оплакването в искането на групата народни представители за противоконституционност атакува Решението за налагане на мораториум изцяло, макар, че в частта отнасяща се до придобиване по силата на международен договор не се сочи нито един конкретен международен договор, сключен от България след 1.07.2007г. с държава извън държави членки или държави страни по СЕИП, за да се обсъди противоконституционността на обсъжданото решение с него. Въпреки това предметът на конституционното обсъждане трябва да обхване както мораториума върху придобиване право на собственост върху земеделска земя, гори и земя от горския фонд на територията на България от граждани на ЕС и от страни по споразумението за ЕИП, както и за ЮЛ, учредени по законите на държави-членки на ЕС и на държави, страни по споразумението за ЕИП, така и мораториума върху придобиване право на собственост върху земя изобщо по силата на международен договор, сключен от РБългария след 1.01.2007г. при посочените от Конституцията условия.

## 2. За противоконституционността на Решението на НС за налагане на мораториум

2.1. Както се посочи в раздел I от изложението по настоящото дело Конституционният съд упражнява правомощието си по чл.149, ал.1, т.2, пр.2 от Конституцията. Той преценява дали Решението на НС за налагане на мораториум противоречи на чл.22, ал.1 от Конституцията.

Присъединяването на Република България като пълноправен член на ЕС автоматично интегрира правото на ЕС във вътрешния ни правопорядък. Затова в съдържанието на конституционната разпоредба се включва имплицитно и условието, при което България е подписала Акта относно условията за присъединяване на България и Румъния и промените в Учредителните договори, Приложение VI, Списък по чл.20: Преходни мерки, България, в сектор 3 „Свободно движение на капитали“. Нормите от правото на ЕС „сами навлизат“ в правовия ред на държавите членки без да е нужно (по-скоро е недопустимо) изричното им въвеждане в националните законови източници и това е принципът на непосредственото действие на правото на ЕС като националните юрисдикции са длъжни да го прилагат.<sup>3</sup> В случая става дума за разпоредби от първичното право на ЕС, какъвто е Акта относно условията за присъединяване на България и Румъния и промените в Учредителните договори, който от момента на подписването и ратифицирането му вече се включва в съдържанието на конституционната разпоредба на чл.22, ал.1.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Европейското икономическо пространство обединява държавите-членки на ЕС и трите страни-членки на ЕИП и на Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) - Исландия, Лихтенщайн и Норвегия в единен вътрешен пазар, управляван от едни и същи основни правила.

<sup>3</sup> В случая не става дума за актове от вторичното право на ЕС, които нямат пряко приложение, а се нуждаят от транспонирането им във вътрешното право, каквито са Директивите.

<sup>4</sup> За актовете от вторичното право на ЕС с пряко приложение е допустимо във вътрешното законодателство да се включат разпоредби, подпомагащи приложението на общностите актове (опорел задължителните мерки, които всяка държава членка трябва да предприеме) като съдът на ЕС ги нарича „предпоставки за прилагане“ на правнообвързващи актове на ЕС – Решение от 3.04.1974г. по дело Casagrande 9/74.

Следователно съдържанието на чл.22, ал.1 от Конституцията следва да се чете по следния начин: Чужденци и чуждестранни ЮЛ могат да придобиват право на собственост върху земя по деривативен начин в три хипотези: А) ако става дума за придобиване на право на собственост върху земя, гори и горска земя<sup>5</sup> от граждани на ЕС и от страни по споразумението за ЕИП, както и за ЮЛ, учредени по законите на държави-членки на ЕС и на държави, страни по споразумението за ЕИП след 1.01.2014г.; Б) ако придобиването на земя изобщо е допуснато в международен договор, ратифициран (с 2/3 мнозинство от всички народни представители) обнародван и влязъл в сила за Република България (след 1.01.2007г.); В) ако придобитото право на собственост върху земя от чужденци и чуждестранни ЮЛ е чрез наследяване по закон.

С оглед петитума на искането и обхвата на Решението на НС за налагане на мораториум следва да се разсъждава дали последното противоречи на първата (А) и втората хипотеза (Б) от конституционната разпоредба в посочения ѝ обем. Третата хипотеза (В) не се обхваща от обсъжданото Решение на НС за налагане на мораториум.

2.2. Не са нужни особени правни разсъждения и преценки, за да се отговори положително на въпроса относно първата хипотеза (А). Народното събрание взема решение правото на собственост върху всички земи на територията на България да може да се придобива от чужденци и чуждестранни ЮЛ от държави членки на ЕС и на споразумението за ЕИП едва след 1.01.2020г., очевидно в разрез с конституционната разпоредба.<sup>6</sup>

Конституционният съд има пълните правомощия и основания да обяви *Решението на НС за налагане на мораториум за противоконституционно в частта отнасящата за придобиване право на собственост върху земеделска земя, гори и горска земя на територията на България от чужденци и чуждестранни ЮЛ от държави членки на ЕС и на споразумението за ЕИП.*

Следва да се подчертае, че тук не става дума за сравняване на Решението за налагане на мораториум с право на ЕС, респ. за недействителност на Решението на НС, поради противоречие с първично право на ЕС. Условието, при които България е подписала Акта за присъединяване към ЕС имплицитно се съдържа в конституционната разпоредба и именно на нея противоречи решението на НС. Този акт на НС следва да се обяви за противоконституционен.

Съществува теза за съперничещата концепция на ценности при успоредното съществуване на правовия ред на ЕС и националния правов ред и понякога сблъсък между Договорите на ЕС и националните конституции. Едва ли, опряно на тази теза, НС е гласувало обсъжданото Решение за налагане на мораториум като израз на желанието му „да изобличи демократичния дефицит на ЕС“ и го запълни с националните ценности (запазване на българската земята в случая.) Мотивът не е релевантен при проверката за конституционност.

Според принципите на петото разширяване на ЕС (част от което е и България) условията, договорени с България са практически еднакви с Договора за присъединяване на 10-те „нови“ страни членки. Предвиждат се: обща защитна мярка, защитна мярка по вътрешния пазар на Общността и защитна мярка по правосъдие и

<sup>5</sup> По-точно и съобразено с терминологията на ЗС, ЗСПЗЗ и ЗГ е „земя от горския фонд“.

<sup>6</sup> Мораториумът не би могъл да се разпростре спрямо урбанизираните територии, защото по отношение на тях в приложение VI Акта за присъединяване България е запазила ограниченията за придобиване право на собственост върху земя за второ жилище от граждани на държави членки, държавите, страни по Споразумението за Европейско икономическо пространство, които не пребивават в България и, от юридически лица, учредени в съответствие със законите на друга държава-членка или на държава, страна по СЕИП, но за срок от 5 години от датата на присъединяване, който вече е изтекъл.

вътрешни работи. Само общата защитна мярка има двустранно действие - може да се прилага и от страната-кандидат, и от другите държави членки. Тя обаче се отнася за период от 3 години след присъединяването, в който новата държава членка може да предприеме защитни мерки за приспособяване на съответен сектор към икономиката на общия пазар, ако през този период възникнат сериозни и дългосрочни трудности в определен сектор от икономиката или които могат да доведат до сериозно влошаване на икономическото положение в дадена област.

Останалите две защитни мерки могат да се прилагат от старите страни членки спрямо България, а не обратно и са неотнормирани към настоящия случай.

2.3. Що се отнася до правното действие, което поражда решението на НС за налагане на мораториум по отношение на придобиване право на собственост от чужденци и чуждестранни ЮЛ по силата на международни договори по смисъла на чл.5, ал.4 от Конституцията (посочената по-горе хипотеза Б), няма основание действието на Решението на НС да е противоконституционно a priori. В искането на оправомощените лица не сочи конкретен международен договор, който да се провери за съответствие с Конституцията, поради което относно *тази част на Решението на НС, искането се явява неоснователно.*

### 3. Относно правото на ЕС

Правният ред на ЕС има автономен характер и тази автономност се проявява спрямо правопорядъка в отделните страни членки. Според СЕС Общността „има собствен правов ред, интегриран в правната система на държавите членки“<sup>7</sup>. Лаконичното и точно определение сочи от една страна разграничаването на правопорядъка на Общността от международния правов ред - съществуват различия между Учредителните договори (наричани Договорите) и типичните международни договори. (Цялата система от правни норми на ЕС произтича от Договорите.) От друга страна то изразява специфична взаимовръзка между правната система на общността с правните системи на държавите членки и установената йерархия между тях.

Затова смело е *първичното право на ЕС* (в което се включва и Акта относно условията за присъединяване на България и Румъния и промените в Учредителните договори) да се приравнява на международни договори по смисъла на чл.5, ал.4 от Конституцията. Най-малкото, защото на него е определен ранг по-висок от националните конституции.<sup>8</sup>

Поради уникалния си статут правото на ЕС се нарежда в йерархията на източници на право, наред с националните източници и наред с международните договори, по които България е страна. Не само първичното право, но с по-голямо основание вторичното право не може да се включи в понятието „международни договори“ по смисъла на чл.5, ал.4 от Конституцията, на които международни договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България конституционният текст отрежда ранг по-висок от законите и по-нисък от Конституцията. Регламенти и директиви, създадени от органите на ЕС най-малко се нуждаят от „санкцията“ на държавата членка, т.е. от ратификация, за да станат приложимо право.

Затова спорна би била идеята Решението на НС за налагане на мораториум да се преценява за съответствие с първичното право на ЕС, какъвто е Актът за условията за присъединяване на България и Румъния по реда на правомощията по чл.149, ал.1, т.4 от

<sup>7</sup> 6/64, Costa v. ENEL 1964, ECR

<sup>8</sup> Преди ратифициране на учредителните договори, респ. договорите за присъединяване някои от конституционните съдилища на държавите членки са ги проверявали за съответствие с националната конституция; при разминаване – е изменена конституцията.

Конституцията. Това би означавало КС да тълкува правото на ЕС, което правомощие е предвидено единствено за СЕС.

При конфликт на норма от правото на ЕС и национална разпоредба, именно нормата на Общността се прилага и това е принципът на примата на правото на ЕС, без да е възможно и нужно изричното прогласяване на това противоречие. Очевидно господството на националната конституция над държавния правов ред (според учението на Келзен) вече не е аксиома и дори е поставено под въпрос от осъществяването на нормативната интеграция в рамките на ЕС.

При тази нова постановка контролът за конституционност на закон може да се окаже неокончателно разрешение за проверената законова норма, ако нормата няма да се приложи от общите съдилища в конкретно дело, поради противоречието ѝ с разпоредба от правото на ЕС.

Може би е наложително Конституционният съд да се произнесе категорично кои актове от правото на ЕС счита за включени в понятието „международни договори“ по смисъла на чл.5, ал.4 от Конституцията - само актовете от първичното право на Общността или и актовете на институциите - регламенти и директиви. А оттук да се направи извод спрямо кои от тях и изобщо дали спрямо някои от тях може да се упражни правомощието си по чл.149, ал.1, т.4 от Конституцията. Изричното произнасяне ще облекчи оправомощените да сезират КС лица да съобразяват исканията и оплакванията си със заетата позиция.

#### 4. Обобщение

С оглед изложените съображения Центърът за правно съдействие и европейски практики счита, че *Решението на НС за налагане на мораториум се явява несъобразено с разпоредбата на чл.22, ал.1 от Конституцията относно отлагането на правото за придобиване на собственост върху земеделска земя, гори и горска земя от граждани на ЕС и от страни по споразумението за ЕИП, както и от ЮЛ, учредени по законите на държави-членки на ЕС и на държави, страни по споразумението за ЕИП и следва да се обяви за противоконституционно в посочения обхват.*

В частта от Решението на НС за налагане на мораториум върху придобиване на право на собственост върху земя на територията на Република България от чужденци и чуждестранни ЮЛ по силата на международни договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България, *искането на групата народни представители следва да се отхвърли.* Центърът за правно съдействие и европейски практики не вижда посочен от молителите конкретен международен договор, който да послужи като мащаб за проверката за конституционност.

С уважение: Директор:

/доц. д-р Маргарита Златарева/

