



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 417 КВ
Дата 11.10.2021

Изх. №: П-347/08.10.2021 г.

До
Председателя на Конституционния съд
на Република България, проф. д. ю. н. Борис
Велчев

СТАНОВИЩЕ

на
Сдружение Български хелзински комитет
(БХК) от адв. Адела Качаунова и адв. Диана
Драгиева

по к. д. № 16/ 2021 г.

Уважаеми Конституционни съдии,

С Определение от 9 септември 2021 г. по конституционно дело № 16/2021 по описа на Конституционния съд (КС) е допуснато за разглеждане по същество искането на Висшия адвокатски съвет (ВАДС) 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.).

Според вносителя на искането посочените разпоредби противоречат на чл. 17, ал. 1, 2, 3 и 5 и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В отговор на Вашата покана към Български хелзински комитет предоставяме следното становище.

I. Фактологически бележки

До 01.06.1996 г. съгласно чл. 86 от Законът за собствеността вещи, които са държавна и общинска собственост, не могат изобщо да се придобиват по давност. С изменението на чл. 86 от ЗС (обн. ДВ, бр. 33 от 1996 г.) става възможно придобиването по давност на вещи, с изключение единствено вещите, които са публична държавна или общинска собственост. Малко след изтичане на десет години - регламентирания в чл. 76 от ЗС срок за придобиване на право на собственост върху недвижим имот по давност, с § 1 от ЗДЗС (обн. ДВ, бр. 46 от 2006 г.), чиято противоконституционност се иска, с обратна сила, считано от 31.05.2006 г., е наложен седеммесечен мораториум върху

придобиването на имоти държавна и частна собственост. С последвалите шест изменения на § 1 от ЗДЗС, срокът на мораториума е удължен двукратно с една година, след което двукратно с три години, а през 2017 г. - с още пет години. Така новата, седма поред дата, на която мораториумът трябва да бъде вдигнат изтича в края на 2022 г. На последното удължаване, както и на първото, е придадена обратна сила.

С оспорената разпоредба на § 1, ал. 1 от ЗДЗС се въвежда и многократно удължава срокът на мораториум върху придобиването по давност на имоти - частна държавна и общинска собственост, който има действие спрямо всички лица и всички имоти - частна собственост на държавите и общините. Първоначално приемането на нормата с обратно действие е мотивирано с обстоятелството, че към този момент *“недвижимите имоти – собственост на държавата и на общините, в преобладаващата си част не са идентифицирани и актувани”* и произтичащата от това *“реална опасност да се нанесе огромна щета на държавата и общините чрез придобиване по давност на тяхна собственост”*. Сред мотивите за последното, действащо в момента, удължаване на срока на мораториума са: 1) *“[...] предоставеният с последното изменение [...] срок за стирание на придобивната давност [...] се явява крайно недостатъчен с оглед извършването на допълнителни съпътстващи дейности по прецизното изпълнение на предвидените в Плана административни мерки, изискващи допълнителен административен, финансов и времеви ресурс, с които не разполагат областните и общинските администрации и заинтересованите ведомства”*; 2) *“[...] възможността да бъде придобита собственост на трети лица върху [държавни имоти] би засегнала до голяма степен най-вече обществения интерес с оглед на публичната функция и значимостта, която има немалка част от тези имоти”*; 3) *“[о]бективно и непреодолимо към настоящия момент затруднение за [...] съставяне на нови актове за държавна или общинска собственост [...] е липсата на одобрени и на влезли в сила кадастрални карти и кадастрални регистри за територията на много населени места”*.

II. Аргументация по същество

Чрез въвеждането на мораториум държавата използва най-лесния начин да обезпечи своето бездействие по опазване и грижа на имотите, частна държавна и общинска собственост, като добър стопанин. Целта на на 15-годишния мораториум не е защита на обществен интерес, а суспендиране действието на придобивната давност по отношение частни държавни и общински имоти, без условия и, изглежда, без срок. Държавата използва механизъм, който противоречи на основни принципи на правото, залегнали в основата на българската конституция и вещно право. Поради това намираме, че искането на ВАДС следва да бъде подкрепено, като в негово допълнение излагаме следните аргументи:

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

Конституционният съд многократно и последователно е имал възможност да подчертае, че принципът на правовата държава, прогласен в Преамбюла и в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, включва изискването за правна сигурност от формална страна. В практиката си Конституционният съд разглежда понятието за правова държава, като *“упражняване на държавна власт на основата на конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. Възможна е и конкуренция, дори конфликт между отделни компоненти, тъй като всеки от тях, за да бъде приложим, е снабден с гаранции за реализацията си. Най-често такова напрежение се констатира между*

постулата за правна сигурност и изискването за справедливост, особено в периоди на преход, както и при динамично законодателство”.

Забраната за придобиване на имоти, частна държавна или общинска собственост по давност създава несигурност за правните субекти, като те не могат да предприемат действия за защита на своето право, тъй като забраната е въведена чрез закон. Принципът на правна сигурност е част от принципа за върховенството на закона в едно демократично общество и има фундаментален характер. Всеки правен субект трябва да може да ръководи действията си по начин, който с висока степен на вероятност да води до определени правни последици, които са правно регулирани, т. нар. оправдани правни очаквания. Законодателят съответно има задължението да регулира обществените отношения трайно по общ и абстрактен начин, като не преурежда по различен начин последиците от настъпилите в миналото юридически факти.

Принципът на правна сигурност изисква и на правните разпоредби да не се придава обратно действие. Придаването на обратно действие на законите е допустимо само в редки и изключителни случаи, когато важни обстоятелства налагат това. В конкретните две проявления на ретроактивност такива изключителни обстоятелства липсват, което може да проследено и от мотивите към съответните законопроекти. В тях няма позоваване на изключителна необходимост. Следователно придаването на обратно действие е било обусловено от допълнително бездействие от страна на законодателя - не само, че не е регулирал отношенията по начин, който да не противоречи на основни принципи на правото, но е пропуснал да стори това своевременно. Това е превратно упражняване на държавна власт, в противоречие с принципа за правовата държава. Така правовият ред е застрашен, следователно застрашени са и основните права и свободи.

Според Конституционния съд *“правилото за неретроактивност на правните норми трябва да се прилага във всички случаи, когато се цели с нови правни норми засягане на права или създаване на задължения за минало време”*, като изключение от това правило е допустимо в случаите, когато от ретроактивните норми се придобиват права.

Всяка разпоредба на Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) се тълкува съобразно принципите за правна сигурност и върховенство на закона. Според Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) действия на властите в противоречие с принципа на правна сигурност са в нарушение на Конвенцията (така ЕСПЧ, Ченгелян и други срещу България, № 47405/07, § 49). Принципът за законност регламентира, че разпоредбите на вътрешното право трябва да са достъпни, да са точни и да са предвидими при тяхното прилагане (така Broniowski v. Poland, № 31443/96, § 147).

2. Противоречие с разпоредби на чл. 17 от Конституцията - самостоятелно и във връзка с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Чрез отнемането на възможността за придобиване по давност на имотите, частна държавна или общинска собственост се постига ефект на принудително отчуждаване без предварително и равностойно обезщетяване - в противоречие на чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

В практиката на Конституционния съд е утвърден възгледът, че прогласеният в Конституцията принцип на неприкосновеност на частната собственост не изключва правната възможност за нейното ограничаване, при което абсолютна забрана за такива ограничения няма, като основният закон допуска при определени условия принудително отчуждаване на собственост. Разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от

Конституцията е важен ограничител, защото съдържа критериите, при които е конституционно допустимо имуществените права, принадлежащи на частни субекти, да бъдат накърнявани до степен, включваща и отчуждаване от държавата. Прогласеното в Конституцията задължение за защита на частната собственост предполага при нейното ограничаване със закон да се съблюдава спазването на принципа на пропорционалност (съразмерност), изведен като елемент на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Съобразно този принцип ограничението на правото на собственост следва да е съразмерно на преследваната цел, но не и да надхвърля необходимото за нейното постигане. От принципа на пропорционалност произтича изискване намесата в правата на частния собственик да постига справедлив баланс между нуждите на общия интерес и защитата на основните права на гражданите. Конституционният съд е последователен в своята позиция, че всяко ограничение на основно право трябва да е наложително за защита на определена категория обществени интереси, да бъде най-подходящо и възможно най-мекото средство за постигане на конституционно оправданата цел (така Решение № 14 от 4 ноември 2014 г. по к. д. № 12/2014 г.). Съдът изтъква в Решение № 3 от 23 март 2021 г. по к. д. № 11/2020 г., че държавата трябва да се въздържа от действия, с които засяга правото на собственост по произволен начин.

Целта на мораториума при неговото първоначално въвеждане през 2006 г. действително би могла да се приеме, като защита на важен обществен интерес поради “реална опасност да се нанесе огромна щета на държавата и общините чрез придобиване по давност на тяхна собственост”. Това обаче не може да се каже за последващите удължавания, които оставят в правна несигурност за продължителен период от време множество субекти и обекти на правото на собственост, в това число лишавайки държавата и общините от данъчни постъпления. На практика противоконституционните разпоредби не постигат прогласената, първоначално легитимна, цел да предотвратят огромна щета на държавата и общините. Обратното, именно поради атакуваните разпоредби са ощетени държавния и общинските бюджети. Така например през годините на мораториума продължават да съществуват неустановени и неактувани частни държавни и общински имоти, от тях не се събират наеми, те не се използват в обществен интерес, не се предоставят на нуждаещите се граждани жилищните имоти - частна общинска собственост, държавните и общински имоти не се стопанисват или се стопанисват в условия на правна несигурност. В същото време поради мораториума няма възможност тези имоти да са източник на доходи за държавата и общината, посредством събиране на местни данъци и такси. Възпрепятстван е пътят за поддръжка и инвестиции в тези имоти. Единственият “ефект” от последното удължаване на мораториума върху придобивната давност е силно нежелан и страничен, а именно: поощряване на бездействията на административните органи на държавата и общините да съхранят и положат грижи за общинските и държавни имоти - частна собственост.

От мотивите за приемане на атакуваните разпоредби се установява, че държавата и общините не са изпълнили своите задължения своевременно да се погрижат за своите имоти. Създаването на кадастрална карта и кадастрални регистри (КККР) е изцяло в ръцете на властите, които са имали достатъчно дълго време да изпълнят задълженията си на добър стопанин. Като не са сторили това, властите са създали оправдани очаквания във владелците на въпросните имоти, които имат притежание върху тях. Държавата е създавала легитимни очаквания като първо е допуснала придобиването по давност за всички имоти с изключение на публичната държавна или общинска

собственост, а малко преди изтичането на първия десетгодишен период налага мораториума, предмет на настоящото конституционно дело.

В допълнение, съгласно действащото българското законодателство, липсата на КККР не е пречка за упражняване правото на собственост. Същевременно към момента 96,44 % от територията на страната е с одобрени КККР. Въпреки това мораториумът действа, без налични данни за отчетност и контрол по изпълнение мерките по Плана.

Съгласно член 1 от Протокол 1 към ЕКПЧ всяко лице има правото мирно да са ползва от своите притежания, като притежание се разбира широко, в понятието се включват не само съществуващи притежания и активи, но и претендирани такива, спрямо които субектът има легитимно очакване да получи право на собственост (така ЕСПЧ, *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany*, Голяма камера, № 42527/98, § 83). Всяка намеса в мирното упражняване на правата трябва да бъде предвидена в закон, да преследва една или повече легитимни цели и да бъде пропорционална на преследваната цел.

Действително държавата има широка свобода на преценка как да регулира икономическите отношения, особено при политически или икономически преход (така Вълков и други срещу България, № 2033/04, 171/05, 19125/04 и др., § 96). Въпреки това оправданието, че държавата не е намерила по-подходящ начин да разреши въпроса с придобивната давност на имотите, частна държавна или общинска собственост, по начин, който да е предвидим и справедлив, не може да бъде валидно 32 години след промените в политическия и съответно в икономическия живот. Когато държавата използва механизма като в конкретния случай - чрез допълнителни разпоредби да премахва едно право, което в областта на вещното право има сериозни традиции и съответно сериозни очаквания в правните субекти, че от него могат да се възползват - постига ефект на монопол и национализация, което е в противоречие с основополагащи начала в българското и международно право, по най-евтиния възможен начин - без да дължи обезщетение или да прави каквото и да било за поддръжка на тези имоти.

Ако държавата беше предприела стъпки към спазване на принципите и разпоредбите на вещното право, то собствеността върху съответните имоти, частна държавна и общинска собственост следваше да е уредена, а субектите или да са добили право на собственост, или да са били обезщетени. Немислимо е, че най-малко 15 години по-късно (от първия въведен мораториум, но на практика и от по-рано) все още не може да се намери удовлетворяващо решение за държавата. Като отказва да спази законовия ред за придобиване по давност или за отчуждаване в полза на държавата, властите нарушават принципа за върховенство на закона, който е част от понятието за правова държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

ЕСПЧ е отбелязвал, че когато лице бива лишавано от собственост това трябва да става не само съответно на разпоредби от вътрешното право, но и съответно на върховенството на закона, като е необходимо да е налице механизъм за защита срещу произволни действия (така, *Първанов и други срещу България*, № 74787/01, § 44). В скорошното решение по делото *Сакскобургготски и Хробок срещу България* (38948/10, 8954/17) ЕСПЧ се произнесе по отношение на сходен законотворчески похват - въвеждането на мораториум върху конкретни имоти, чрез законодателни изменения, които по природа трябва да имат временен характер. Проблематичното на този подход според Съда е на първо място правната несигурност, която се създава, тъй като субектите не знаят докога намесата в тяхното право на собственост ще продължи; докато трае мораториумът не се полагат усилия за друго решение на спорното право, така, както е и в настоящия случай. Не на последно място ЕСПЧ намира, че засегнатите

лица от мораториума нямат на разположение правно средство, което да им позволи да оспорят спорното ограничение или да поискат отмяната му - заради особеностите на мораториума като законодателен похват ЕСПЧ преценява, че е налице непропорционална намеса в правото на собственост на жалбоподателите.

Несъмнено изводите на ЕСПЧ са приложими и спрямо имотите частна държавна или общинска собственост. Очевидно е и, че тези изводи са в хармония с практиката на Конституционния съд.

Поради така изложените аргументи подкрепяме искането на Висшия адвокатски съвет за обявяване на противоконституционност на атакуваните разпоредби и предлагаме на Конституционния съд да се произнесе в този смисъл.

08.10.2021 г.

С уважение

/адв. Качаунова/ /адв. Драгиева/