

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

по конституционно дело № 1 за 2001 г.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Делото е образувано по искане на състав на III отделение на Върховния административен съд за установяване на:

- противоконституционността на § 6 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавната собственост поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 3 и 5 и чл. 19 от Конституцията на Република България;

- несъответствието на § 6 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавната собственост с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Министерският съвет изразява следното становище:

**По искането за установяване на противоконституционност на § 6 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавната собственост**

Съгласно оспорената разпоредба за учреденото по установения ред до влизането на закона в сила безсрочно или за повече от 10 години право на ползване се прилага срокът по чл. 56, ал. 1 от датата на учредяването му. Когато срокът е изтекъл към датата на влизането на закона в сила, имотът се предава в 6-месечен срок от същата дата.

В искането се поддържа, че цитираната разпоредба:

- недопустимо засяга съществуващи договори, при сключването и преуреждането на които държавата, като участник в гражданския оборот, е длъжна да действа при еднакви правни условия с останалите участници - граждани и юридически лица, поради което е налице противоречие с чл. 19 от Конституцията;

- по своето съдържание и предназначение представлява "нарочен законодателен акт с отчуждителен ефект", който не е съобразен с конституционните изисквания за провеждане на принудително отчуждаване на частна собственост за държавни нужди, поради което е налице противоречие с чл. 17, ал. 2 и 5 от Конституцията;

- произвеждайки "пряк отчуждителен ефект", представлява недопустимо изземване от Народното събрание на компетентност на изпълнителната власт, на която единствено е дадено правото да отчуждава, тъй като задължителното в този случай обезщетяване е форма на разпореждане с държавно имущество, предоставено на Министерския съвет с чл. 106 от Конституцията;

- въздейства върху заварени от нея правоотношения, страна по които е самата държава като стопански субект, поел валидни задължения, поради което едностранното и извънсъдебно преуреждане/прекратяване на тези отношения противоречи на изискването за правна сигурност като елемент от съдържанието на принципа на правовата държава.

Според нас искането не отчита факта, че предназначението на оспорената разпоредба е да се преуредят правоотношения, уредени въз основа на отменената Конституция от 1971 г. и не винаги на законово равнище. Законът за държавната собственост влезе в сила и се прилага от 1 юни 1996 г. Той съдържа една цялостна и различна от досегашната уредба относно придобиването, управлението и разпореждането с недвижими имоти и движими вещи, държавна собственост. Законодателят не би могъл да изпълни изискването на чл. 17, ал. 4 от действащата Конституция и да определи занаяпред и изцяло режима на обектите на държавната и на общинската собственост, ако не припознае и включи в този режим и заварените правоотношения. Не е възможно правоотношения, произтичащи и уредени в съответствие с отменената Конституция от 1971 г., обявила прерастването на социалистическата собственост в единна общонародна собственост за конституционна цел, да не претърпят промени, само защото конституционно задължение на държавата е да гарантира и защити правото на собственост и да осигури неприкосновеността на частната собственост. Задълженията на държавата обхващат защитата на всички основни конституционни права на гражданите, повечето от които противопоставими. Да се приеме за недопустима каквото и да било държавна намеса в тези отношения, означава да се ограничи правото на държавата да ги уреди изобщо или да ги уреди по начин, който би бил приемлив само за определени правни субекти, но не и за обществото. Освен това няма конституционно изискване държавата да се откаже

или да ограничи упражняването на свои конституционни права винаги, когато упражняването им може да засегне чужди права. Доколкото Конституцията изисква държавата да гарантира и защитава правото на собственост и обявява частната собственост за неприкосновена, това изискване е валидно и за собствеността на държавата.

Според нас законодателят, при изпълнението на нелеката задача да уреди изцяло и по нов начин материята в тази област, съобразявайки се с конституционните изисквания, е потърсил и постигнал справедлив баланс между интересите на държавата и останалите правни субекти при упражняването и защитата на правото им на собственост. В името на този баланс и за осигуряване на равнопоставеност между частната собственост, без оглед на обектите и субектите на тази собственост, той е отменил забраната за прилагане на института на придобивната давност по отношение на вещи - частна държавна и общинска собственост, включвайки ги по този начин отново в гражданския оборот и в обектите на придобивната давност. Поради естеството и предназначението на публичната държавна и общинска собственост, законодателят е осигурил необходимата ѝ закрила, като я е извадил от гражданския оборот и я е изключил от обектите на придобивната давност. Не е укоримо от конституционна гледна точка, че, отчитайки особеностите на вещното право на ползване, включително и невъзможността за държавата, притежаваща голата собственост, да упражни правото си на ревандикационен иск, законодателят е създал механизъм, който да предотврати придобиването на правото на собственост върху държавни и общински имоти от трети за заварените правоотношения лица.

Според нас твърдението в искането, че атакуваната разпоредба цели отчуждаване на заварените вещни права, е необосновано. За да се определи характерът на тази разпоредба, е необходимо да се държи сметка за систематическото ѝ място и за същността на правните последици, които тя предизвиква. Очевидно е, че оспорената разпоредба е предназначена за заварените правоотношения и поради систематическото ѝ място не би следвало да се извлича друго значение освен буквалното. Без нея е неприложима разпоредбата на чл. 56, ал. 1 от гледна точка на изискването държавата да упражнява правото си на собственост върху недвижимите имоти и движимите вещи при условията и по реда, предвидени с този закон, независимо дали те са придобити от нея преди или след влизането му в сила - чл. 9 от Закона за държавната собственост. Прилагането на неоспорената разпоредба на чл. 9 е немислимо без привеждането на заварените правоотношения в съответствие с най-съществените условия за уреждането им (в

конкретния случай - с нормативно установения срок за правото на ползване). Решавайки, че правото на собственост на държавата не може да бъде ограничавано за неопределено време, законодателят е въвел срока по чл. 56, ал. 1. Ръководейки се от същото разбиране, той е преценил, че този срок трябва да се прилага и по отношение на безсрочното или за повече от 10 години право на ползване, защото безусловното запазване и гарантиране на едно безсрочно вещно право на ползване би принудило държавата да търпи ограничение на правото си на собственост до степен да не може да го упражнява, а при определени условия и да го загуби. Отделен е въпросът, че при публичната държавна собственост правото на ползване е несъвместимо с формата на държавната собственост.

Конституционният съд е изразявал вече становище (в Решение № 9 от 27 юли 1992 г. по к. д. № 4 от 1992 г.), че в областта на материалното гражданско право приемането на разпоредба с обратно действие, макар да е рядко и поначало нежелателно явление, защото е свързано с изненада, не е противоконституционно. Като преурежда отношенията си със засегнатите лица, държавата, от една страна, признава съществуването на техните права, а от друга, ги привежда в съответствие с правата на всички останали, за да осигури еднакви правни условия за ползването на държавната собственост. За държавата законовият път е единственият, за да дисквалифицира правно всички без разлика юридически факти, използвани като правно основание за упражняване на правото на ползване върху държавен имот при различни условия от тези, които тя е определила. В тази връзка практиката на законодателя е винаги, когато определя условия (а те по същество са ограничения), в рамките на които се развива даден вид правоотношение, да даде възможност в определен срок заварените да бъдат преуредени в съответствие с новите правни условия. Недопустимо би било за заварените правоотношения да се определят правни условия, различни от въведените със закона, защото именно в този случай може да се поддържа успешно, че се нарушава принципът на правовата държава и се допуска съществуването и прилагането на различни правни условия за даден вид дейност.

Самото изискване на чл. 17, ал. 4 от Конституцията режимът на обектите на държавната и на общинската собственост да се уреди със закон предпоставя уреждането му чрез норми на публичното право, съдържащи различия от общите правила за собствеността. Самата дума "режим", използвана от конституционния законодател, предполага въвеждането на ограничения. Определянето на формата на въвеждане на ограниченията - със закон, изисква тези ограничения да се прилагат

по отношение на всички. Въпрос на правна техника е да се определи начинът на въздействие на тези публичноправни норми върху заварените правоотношения.

Тъй като не споделяме разбирането за отчуждителния ефект на оспорената разпоредба и смятаме, че той не може да бъде обоснован при систематическото и буквалното ѝ тълкуване, не считаме, че тя противоречи на чл. 17, ал. 3 от Конституцията. В тази връзка не обсъждаме твърдяното нарушение на чл. 17, ал. 5, поради обвързването му единствено с евентуалното нарушение на чл. 17, ал. 3 от основния закон.

Изхождайки от гореизложеното, смятаме, че изискването за правна сигурност като необходим елемент на правовата държава не е нарушено с оспорената разпоредба на § 6 от Преходните и заключителните разпоредби, още повече че не е ограничено правото на защита на засегнатите лица. В подкрепа на това е застъпеното становище на Конституционния съд в Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г. - "поначало Конституцията не изключва правото на Народното събрание да приема норми с обратна сила, макар че прекратяването на заварените правоотношения поради липса на нововъдени условия в закона действа в бъдеще и няма обратна сила".

**По искането за установяване на несъответствието на § 6 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавната собственост с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи**

Съгласно чл. 1 всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Никой не може да бъде лишен от своята собственост освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право. Преходните разпоредби не накърняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито смятат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.

В искането се поддържа, че оспорената разпоредба нарушава по недопустим начин правото на лицата мирно да се ползват от своята собственост. Посочени са решения на Европейския съд по правата на човека и са изложени аргументи в подкрепа на твърдението, че всяко отчуждаване без заплащане на равностойно обезщетение нарушава

изискването за справедливо равновесие между обществения интерес и основното право на отделния човек и съставлява прекомерна намеса от страна на държавата.

Доколкото чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията възпроизвеждат разпоредбата на чл. 1 от Допълнителния протокол, изложеното в първата част от становището ни се отнася и до искането за установяване на несъответствие на оспорената разпоредба с общопризнатите норми на международното право.

Безспорно е, че Конституционният съд сам преценява допустимостта на всяко искане. Трудно е да се приеме обаче, че в конкретния случай искането на съответния състав на Върховния административен съд е обосновано с установено от състава противоречие между закона, който трябва да се приложи, и Конституцията. Според нас такава противоречие съдът би могъл да установи едва след като провери дали завареното право на ползване е учредено по установения ред до влизането на закона в сила, за да постави въпроса за неговата конституционна защита. Нито в искането, нито в допълнително представените пояснения към него се съдържат изводи в тази насока, обосновани от събраните данни по конкретния спор. Спирането на производството в началната му фаза, обосновано с направеното искане за това от жалбоподателя, позволява друг извод.

**Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,**

Моля, въз основа на изложените съображения, да отхвърлите искането за обявяване за противоконституционна разпоредбата на § 6 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавната собственост.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

