

До Конституционния съд на

Република България

По к.д. 16/2021

СТАНОВИЩЕ

От доц. д-р Венцислав Л. Петров,

Юридически факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“

Уважаеми проф. Велчев, председател на Конституционния съд на Република България,

Уважаеми конституционни съдии,

Във връзка с поканата към мен, обективирана в Определение от 09.09.2021 г., си позволявам да изложа становището си по цитираното тълкувателно дело. Благодаря за предоставената възможност да сторя това.

Предмет на делото са разпоредбите на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността, обнародван в ДВ, бр. 46/2006 г., посл. доп. – ДВ, бр. 18 от 2020 г. и на § 2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение на Закона за собствеността, обнародван в ДВ, бр. 7 от 2018 г. в сила от 31.12.2017 г. Направено е искане от Висшия адвокатски съвет (ВАДС) за обявяване на противоконституционност на цитираните разпоредби поради противоречие с чл. 17, ал. 1, 2, 3 и 5, както и с чл. 4, ал.1 от Конституцията на Република България.

Съгласно § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността, обнародван в ДВ, бр. 46/2006 г., посл. доп. – ДВ, бр. 18 от 2020 г. „Давността за придобиване на имоти - частна държавна или общинска собственост спира да тече до 31 декември 2022 г., включително за придобиване на земеделски земи, които са собственост или върху които е възстановено правото на собственост по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи на държавни или общински училища,

или на други държавни и общински институции в системата на предучилищното и училищното образование“.

С § 2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение на Закона за собствеността, обнародван в ДВ, бр. 7 от 2018 г. в сила от 31.12.2017 г. се придава обратно действие на забраната за придобиване по давност на имоти държавна и общинска собственост в периода от 31.12.2017 г. до 19.01.2018 г.

I. По отношение на разпоредбата на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността, обнародван в ДВ, бр. 46/2006 г., посл. доп. – ДВ, бр. 18 от 2020 г.

Споделям виждането на Висшия адвокатски съвет, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 17, ал. 1, 2, 3 и 5, както и с чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, макар да не споделям всички аргументи, изложени в искането.

С налагането на този мораториум законодателят поставя държавата и общината, в качеството на субекти на гражданското право, в неравнопоставена позиция спрямо останалите субекти на гражданското право – физическите лица и останалите юридически лица, извън общините. Може да се приеме, че Конституцията установява принцип за равнопоставеност между всички форми на собственост. Този принцип може да произтече от систематичното тълкуване на разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията. В ал. 1 е установено задължение на държавата да защитава и гарантира собствеността на правните субекти, без да се прави разлика между тях¹. От това следва, че следва да се защитава по един и същи начин не само придобитото вече право на собственост, но и да се гарантира възможността на всички частноправни субекти за придобиване на право на собственост. Този принцип е доразвит в чл. 2, ал. 2 от Закона за собствеността, според която всички видове собственост се ползват с еднакви възможности за развитие и

¹ В по-новата си практика Конституционният съд приема, че понятието „собственост“ по смисъла на чл. 17, ал. 1 от Конституцията следва да се тълкува широко и в него да се включи не само субективното вещно право на собственост, а всички имуществени права на лицето – така РКС № 22/10.12.1996 г.; РКС № 17/16.12.1999 г.; РКС № 2/30.03.2000 г.; РКС № 11/21.05.2001 г. и др. По-новата доктрина също приема това становище - Сарафов, П. Понятието „собственост“ според Конституцията. - Съвременен право, 2001, № 6, с. 7-17; Марков, М. Развитие на конституционното понятие за собствеността. – Собственост и право, 2001, № 8, с. 5-9. Поради предмета на настоящото становище и поради приложното поле на придобивния способ давностно владение, интерес представлява придобиването по давност на всички вещни права – както на правото на собственост, така и на ограничени вещни права.

закрила. Макар да не могат да бъдат споделени аргументите на с. 4 от искането на ВСдС, приравняващи защитата на собственика с тази на владелеца, то в случая наистина се касае за нарушаване на изискването за равноправно третиране на всички титуляри на частна собственост.

За разлика от публичната собственост, частната собственост на държавата и общината няма „привилегирован“ характер. Тя не служи за задоволяване на обществен интерес, така че създаването на неравноправие между нея и собствеността на останалите частноправни субекти е лишено от оправдание. Държавата, в качеството на частноправен субект, следва чрез своите органи да предприема необходимите мерки за защита на своята собственост – така, както следва да го правят и останалите субекти. Законодателят е уредил цяла система от правни средства за защита на правото на собственост. Такива средства са уредени както в наказателноправното (чл. 194 и сл. от Наказателния кодекс), така и в гражданскоправното законодателство (чл. 108-109 от Закона за собствеността; чл. 55, ал. 1 от Закона за задълженията и договорите и др.). Нещо повече, специални защитни средства в полза на държавата и общината, с каквито средства не разполагат останалите правни субекти, са установени в чл. 80 ЗДС и в чл. 65 ЗОС (друг е въпросът дали установяването на тези средства също не противоречи на принципа за равноправно третиране на правото на частна собственост; този въпрос обаче е извън предметния обхват на к.д. 16/2021). Бездействието на длъжностни лица в тази насока не следва да се санира чрез ограничаване на правните възможности, уредени в полза на всички частноправни субекти.

Следва да се обърне внимание, че с оспорената разпоредба е ограничено действието на един-единствен придобивен способ по отношение на разглежданите обекти – придобивната давност. Не е въведена забрана вещи частна държавна или общинска собственост да се придобиват чрез присъединяване, преработване, придобивния способ по чл. 78 от Закона за собствеността и т.н. Подобно отношение е странно и явно не е свързано с тенденция изобщо да се забрани постоянно или временно придобиването на посочените обекти без титулярът на правото да е изявил воля за това.

Няма как да не се отбележи, че наложеният мораториум вече продължава изключително дълъг период. Нещо повече, той е наложен не чрез еднократно действие на законодателя, а се удължава периодично чрез Закон за изменение и допълнение на Закона за собствеността. Това поведение нарушава принципът за предвидимостта на действията на властите, който се възприема от Конституционния съд като едно от

основните проявления на принципа на правовата държава². За правните субекти следва да съществува предвидимост в правната уредба и нейните изменения. Съобразявайки поведението си с разпоредбата на чл. 86 ЗС, един правен субект напълно основателно може да очаква да придобие по давност имот държавна или общинска собственост. С постоянното удължаване на мораториума законодателят нарушава тази предвидимост, а по този начин – и принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Разбира се, законодателят има право на преценка дали да създаде възможност за придобиване по давност на вещи частна държавна или общинска собственост. Въпросът за целесъобразността на подобно разрешение остава извън предмета на настоящото тълкувателно дело. Въз основа на своята преценка законодателят може да въведе забрана за такова придобиване. Това обаче следва да се извърши чрез изменение на съществуващото законодателство, и по-конкретно на чл. 86 от Закона за собствеността, чл. 7, ал. 1 от Закона за държавната собственост и чл. 7, ал. 1 от Закона за общинската собственост. Подобно ограничение обаче не следва да се извършва с налагането на временно спиране на изтичането на придобивната давност, най-вече поради нарушаването на стабилността в правната уредба и на принципа на правовата държава.

II. По отношение на разпоредбата на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността, обнародван в ДВ, бр. 46/2006 г., посл. доп. – ДВ, бр. 18 от 2020 г.

Споделям виждането на Висшия адвокатски съвет, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 17, ал. 1, 2, 3 и 5, както и с чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

С разглежданата разпоредба се придава обратно действие на спирането на давността. Както е известно, обратното действие на закона е изключение – арг. от чл. 14, ал. 1 ЗНА. Според пресобладаващото в теорията виждане, обратното действие на закона се изразява в нова юридическа преценка на минали факти³. От това следва, че законодателят е

² Този принцип е изтъкнат в редица решения на КС - Решение № 8 от 15.11.2019 г. на КС на РБ по к. д. № 4/2019 г.; Решение № 7 на КС от 29.09.2009 г. по к.д. № 11/2009 г. и др.

³ Фаденхехт, Й. Гражданско право. Обща част. Отдел I: обективно право. С. Печатница на Армейския военно-издателски фонд, 1929, с. 140; Павлова. М. Гражданско право. Обща част. С.: Софи-Р, 2002, с. 102

променил своето виждане за определени факти и преценява да им придаде или отнеме правното действие. В случая изобщо не става дума за това, а за пропуск на законодателят своевременно да продължи действието на мораториума. Не е налице промяна във виждането му относно настъпили вече факти. Обратното действие в случая се използва за коригиране на законодателна грешка – похват, който няма как да бъде приветстван.

Както правилно е отбелязано в искането на ВАДС, по този начин „се отнема възможността за позоваване на гражданите, които са почерпили или биха могли да почерпят права от изтеклия период от време, като част от давностния срок за придобиване на посочените обекти - имоти частна държавна и общинска собственост“. Това очевидно нарушава разпоредбата на чл. 17, ал. 1 от Конституцията, според която правото на собственост се гарантира и защитава от закона. Според ТР 4/2012 ОСГК позоваването на придобивна давност не е елемент от фактическия състав на този придобивен способ. Според върховните съдии позоваването е процесуално средство за защита на вече настъпили материалноправни последици, а именно на придобиването на правото на собственост. Следователно, дори и да не се е позовало едно лице на изтекла в негова полза придобивна давност, то е възможно в периода между 31.12.2017 г. и 19.01.2018 г. в негова полза да е изтекла такава, поради което това лице да е придобило имот частна държавна или частна общинска собственост. Позоваването на изтеклата придобивна давност ретроагира към момента на изтичането на давностния срок и води до придобиване на правото на собственост именно към този момент. Следователно, придаването на обратно действие на разглежданата разпоредба отнема в полза на държавата или общината това вече придобито право. Подобен ефект е недопустим. Той противоречи на принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Той нарушава и принципът за неприкосновеност на частната собственост, установен в чл. 17, ал. 3. Освен това, последиците на придаването на обратно действие на тази разпоредба са аналогични на принудително отчуждаване. В случая обаче не са налице предпоставките за това, установени в чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

Въз основа на гореизложеното може да се обобщи, че разпоредбите § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността, обнародван в ДВ, бр. 46/2006 г., посл. доп. – ДВ, бр. 18 от 2020 г. и на § 2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение на Закона за собствеността, обнародван в ДВ, бр. 7 от 2018 г. в

сила от 31.12.2017 г. са противоконституционни, тъй като противоречат на чл. 17, ал. 1, 2, 3 и 5, както и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Още веднъж благодаря за възможността да изложа становището си по предмета на тълкувателното дело.

05.10.2021 г.

С почит:.....

/доц. д-р Венцислав Л. Петров/