

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

на

МИНИСТЪРА НА ФИНАНСИТЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1/2001 г.

ОТНОСНО: Искане на състав на III отделение на Върховния административен съд за установяване противоконституционността на § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавната собственост и несъответствието му с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Делото е образувано по искане на състав на Върховния административен съд за установяване противоконституционността на § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост /ЗДС/, като вносителите изтъкват мотиви за противоречие на разпоредбата с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 3 и ал. 5 и чл. 19 от Конституцията на Република България, както и несъответствието ѝ с общоприета норма на международното право.

С определение от 13.02.2001 г. по конституционно дело № 1/2001 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал министъра на финансите като заинтересувана страна по делото.

11-03-0043
02.03.2001
Вж. Г-н Точев
Решение на съставния съд
се дава на съдебно заседание
6.3.2001
З. Димитров

С оглед дадената ми с определението възможност, изразявам следното становище:

I. По искането за установяване на противонституционност на § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост:

Съгласно атакуваната разпоредба от Закона за държавната собственост 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 - 10 годишен срок, от датата на учредяването му. Когато срокът е изтекъл към датата на влизането на закона в сила, имотът се предава в шестмесечен срок от същата дата.

В искането се поддържа, че цитираната разпоредба недопустимо засяга съществуващи договорни отношения, в които държавата, като участник в гражданския оборот, е длъжна да действа при еднакви правни условия с останалите участници - граждани и юридически лица, поради което съществува противоречие с чл. 19 от Конституцията. По своето съдържание и предназначение тази норма е "нарочен законодателен акт с отчуждителен ефект", несъобразен с конституционните изисквания за провеждане на принудително отчуждаване на частна собственост за държавни нужди, поради което е налице противоречие с чл. 17, ал. 3 и ал. 5 от Конституцията. Този "пряк отчуждителен ефект" нарушава принципа на разделение на властите, като е свързан с недопустимо изземване от Народното събрание на функции на изпълнителната власт. Нормата действа върху съществуващи вече правоотношения, страна по които е самата държава като стопански субект, поел валидни задължения, поради което едностранното извънсъдебно прекратяване на тези отношения противоречи на правната сигурност - елемент от съдържанието на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Не споделям изложените виждания на искателите по следните съображения:

Посочените аргументи в искането не отчитат факта, че същността на атакуваната разпоредба е да се преуредят законово правоотношения, възникнали и уредени при действието на отменената Конституция от 1971 г., както и на отменената със Закона за държавната собственост Наредба за недвижимите имоти, приета през 1975 г. Друг важен аргумент е приемането на Конституцията на Република България през 1991 г., която в чл. 17, ал. 4 визира, че режимът на обектите на държавната и общинската собственост ще се определя със закон. Това е конституционното основание за приемането на Закона за държавната собственост, който влиза в сила от 01.06.1996 г. и се явява специален закон по отношение на Закона за собствеността, приет през 1951 г. Този нов закон съдържа една цялостна и различна от досега съществуващата уредба на придобиване, управление и разпореждане с недвижими имоти и движими вещи, държавна собственост. Законодателят не би могъл да изпълни изискването на чл. 17, ал. 4 от Конституцията и да определи за в бъдеще режима на обектите на държавната и общинска собственост, ако не включи в този режим заварените правоотношения. Не би било възможно правоотношения, възникнали и уредени в съответствие с отменени вече актове, да не претърпят преуреждане, само и единствено защото конституционно задължение на държавата е да гарантира и защитава неприкосновеността на частната собственост. Задължение на държавата е да защитава всички основни конституционни права на гражданите. Няма конституционна забрана държавата да се откаже или да ограничи упражняването на свои конституционни права, когато това би могло да засегне чужди права. Да се приеме за противоконституционна и недопустима каквато и да е държавна намеса в правото на собственост,

означава да се ограничи правото на държавата да го уреди изобщо или да го уреди по начин, който би бил приемлив само за определени правни субекти, но не и за обществото като цяло. Доколкото Конституцията изисква държавата да гарантира и защитава правото на собственост и обявява частната собственост за неприкосновена, това е валидно и за собствеността на държавата.

Законодателят при уреждането по нов начин на материята в областта на собствеността постига справедлив баланс между интересите на държавата и останалите правни субекти при упражняването и защитата на правото на собственост. С цел осигуряване равнопоставеност между частната собственост, без оглед на обектите и субектите ѝ, той е отменил забраната за прилагане на придобивната давност по отношение на вещи - частна държавна и общинска собственост, включвайки ги по този ред отново в гражданския оборот. С оглед естеството, предназначението и статута на публичната държавна и общинска собственост, законодателят е осигурил и гарантирал закрилата ѝ, изваждайки я от гражданския оборот, като я е изключил от обектите на придобивната давност. Отчитайки особеностите на вещното право на ползване, както и невъзможността за държавата, притежаваща голата собственост, да упражни правото си на ревандикационен иск, законодателят с § 6 създава механизъм, който да предотврати придобиването на собственост върху държавни и общински имоти от трети за заварените правоотношения лица.

Твърдението в искането, че атакуваната разпоредба на § 6 цели отчуждаване на заварените вещни права е несъстоятелно. Отчуждаването предполага промяна в характера и вида на собствеността, както и води до необходимост от заплащане на равностойно обезщетение, в изпълнение на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. При учредено вещно право на ползване върху държавен имот след прилагане на § 6 няма промяна на

собствеността. Във всеки един случай носителят на прекратеното право на ползване разполага с възможността да предяви иск за обезщетяване по съдебен ред. Същността на разпоредбата на § 6 е определена от систематичното ѝ място в закона и целените правни последици, които тя урежда. Очевидно е, че тя е предназначена единствено и само за заварените правоотношения. С § 6 законодателят цели уреждане на правоотношения с оглед качеството на обекта на правото на ползване - държавна собственост, а не с оглед субекта - носителя на правото на ползване. Правото на ползване е вещно право върху чужда вещ, за което в чл. 59 от Закона за собствеността е предвидена възможност за ограничаване със срок. Правото на собственост е абсолютно вещно право и учредявайки право на ползване, собственикът се лишава от определено свое правомощие по отношение упражняването на собствеността. В конкретния случай правото на ползване не следва да се обвързва само с осъществяването на стопанска дейност. Без разпоредбата на § 6 би била неприложима ал. 1 на чл. 56 от ЗДС, с оглед изискването държавата да упражнява правото си на собственост върху недвижимите имоти при условията и по реда, предвиден с този закон, независимо от обстоятелството дали правото на собственост е придобито от държавата преди или след влизането на закона в сила, съгласно разпоредбата на чл. 9 от ЗДС. Действието на разпоредбата на чл. 9 от ЗДС е немислимо без преуреждането на заварените правоотношения в съответствие с новите условия, визирани в закона. В конкретния случай новото е нормативно - установеният срок за правото на ползване. Приемайки, че правото на собственост на държавата не може да бъде ограничавано и учредявано за неопределено време, законодателят е въвел срока по чл. 56, ал. 1 от ЗДС. Той приема, че този срок трябва да се приложи и по отношение на безсрочното или за повече от 10 години учредено от държавата право на

ползване, тъй като запазването на едно безсрочно вещно право в съществуващата нормативна уредба преди приемането на Закона за държавната собственост, би принудило държавата да търпи ограничения на собственото си право на ползване. Като преурежда отношенията си със засегнатите лица, държавата от една страна признава съществуването на техните права, а от друга страна с нормата на § 6 ги привежда в съответствие с правата на всички останали по ЗДС, за да осигури еднакви правни условия за ползването на държавната собственост. Законодателят винаги когато определя условия и ограничения, в рамките на които се развива даден вид правоотношение, следва да даде възможност в определен срок заварените отношения да бъдат преуредени в съответствие с новите правни условия. Недопустимо би било заварените правоотношения да определят правни условия, различни от въведените със закона, защото именно в такъв случай може да се поддържа становище, че е нарушен принципът на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Въпрос на правна техника е да се определи начинът на въздействие на публичноправните норми, приети със ЗДС, върху заварените правоотношения.

С оглед гореизложеното считам, че правната сигурност, като необходим елемент на правовата държава, не е нарушена с оспорената разпоредба на § 6 от ПЗР на ЗДС, която не ограничава правото на защита на засегнатите лица.

II. По искането за установяване на несъответствие на § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавната собственост с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи:

Изразявам становище, че посочената разпоредба не противоречи на общоприети норми на международното право, като излагам следните съображения:

Съгласно чл. 1 от Допълнителния протокол 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 пред Конституционния съд се поддържа, че разпоредбата на § 6 нарушава по недопустим начин правото на лицата да се ползват от своята собственост, като са посочени решения на Европейския съд по правата на човека и са изложени аргументи в подкрепа на твърдението, че всяко отчуждаване без заплащане на съответно обезщетение нарушава изискването за справедливо равновесие между обществен интерес и основното право на отделния човек и представлява прекомерна намеса от страна на държавата в осъществяването на стопанската дейност на засегнатите от прилагането на § 6 от ПЗР на ЗДС търговски дружества.

Нормите на Конституцията възпроизвеждат общия смисъл на разпоредбата на чл. 1 от Допълнителния протокол и изложеното в първата част на становището се отнася и до искането за установяване на несъответствие на атакувания текст на § 6 с общопризнатите норми на международното право. Смисълът на понятието "собственост", посочен в цитираната разпоредба на Конвенцията, не е изрично определен.

Анализирайки текста считам, че в него се гарантират основни права и свободи, едно от които е правото на собственост, без да се регламентират ограничените вещни права, които са предмет на изрична уредба в местните законодателни норми. Отбелязано е, че всеки има право да се ползва от своята собственост и никой не може да бъде лишен от нея, освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона. Разпоредбата на § 6 кореспондира с цитираното изискване, като по силата на законова уредба в интерес на обществото уеднаквява режима на правото на ползване.

УВАЖЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед изложените съображения, считам че искането за обявяване противоконституционността на разпоредбата на § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост и несъответствието ѝ с общоприета норма на международното право е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР: 
