

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 701 КД
Дата 4 Октомври 2021

ДО КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

От проф. д-р Люба Г. Панайотова - Чалъкова
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Адрес : гр. Пловдив, ул. „Цар Асен“ № 24
Е-поща: lpnaiotova@yahoo.fr

Относно : Установяване на противоконституционност на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността, обнародван в ДВ, бр. 105 от 2006 г., поел. доп. - ДВ, бр. 18 от 2020 г. и на §2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение на Закона за собствеността, обн. ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с отправената покана да изразя правно мнение по конституционно дело № 16 от 2021г. излагам на вашето внимание някои свои разсъждения по въпроса. В структурно отношение от искането на вносителя - Висш адвокатски съвет, се забелязва, че се откриват поне четири основни въпроса, на които следва да се спре вниманието. А впоследствие да се направи една обобщена преценка за наличието или липсата на противоконституционност на атакуваните разпоредби на закона. Тази окончателна преценка оставям с

уважение на конституционните съдии. В това изложение спирам вниманието си на следните въпроси, очертани и в Определението на съда :

1. В искането на вносителя - Висш адвокатски съвет, се поддържа, че разпоредбата на § 1, ал. 1 ЗДЗС поставя обектите, представляващи частна собственост, под различен частноправен режим с оглед на титуляра на правото на собственост - държавата и общините, включително върху държавни или общински училища или други държавни или общински институции в системата на училищното или предучилищното образование, от една страна, и всички останали физически и юридически лица - от друга. Според вносителя така законодателят поставя една категория частна собственост и нейните собственици в привилегировано положение спрямо друга и нарушава конституционното изискване частната собственост да се гарантира и защитава от закона, което предполага еднаквото ѝ третиране от закона и въвеждане на изключения в режима на собствеността еднакво спрямо всички правни субекти.
2. Висшия адвокатски съвет твърди, че оспорената разпоредба на § 1, ал. 1 ЗДЗС представлява непропорционално ограничаване на правото на останалите титуляри на частна собственост, тъй като съответните държавни и общински органи са имали пълната възможност да изпълнят задълженията си по опазване и съхранение на имотите, които са тяхна собственост и не могат да черпят права от дългогодишното си бездействие.
3. По отношение на разпоредбата на § 2 ЗР ЗИЗС се сочи, че чрез отнемането с обратно действие на давностния характер на давностното владение, се отнема неговия вещноправен ефект и респективно придобитото право на собственост, като така законодателят нарушава конституционната повеля на чл. 17, ал. 3 във връзка с ал. 5 от Конституцията.
4. В заключение вносителят поддържа, че дългогодишният и периодически налаган „мораториум“, съчетан с прилагането му с обратно действие в случаите, в които законодателят не го е удължил

своевременно, създават едно постоянно във времето правно положение, при което частна собственост на държавата, общините и определени институции се ползва със защитата на публична собственост, без да се търси ефективно решение от страна на законодателя, което да доведе до справедливост, пропорционалност и стабилност на правния ред.

С оглед на така изтъкнатите тези в искането на Висшия адвокатски съвет, ще си позволя да дам кратко тълкувание по всяка една от точките.

По т. 1 - От представеното искане се вижда, че се цели установяване на противоконституционност на разпоредбата на параграф 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността / поел. доп. - ДВ, бр. 18 от 2020г./, с което се въвежда забрана за придобиване по давност на държавни и общински имоти, включително за придобиване на земеделски земи, които са собственост или върху които е възстановено правото на собственост по реда на ЗСПЗЗ на държавни или общински училища, или на други държавни или общински институции в системата на предучилищното и училищно образование. Приема се, че така оспорената разпоредба противоречи на чл. 17, ал. 1, ал. 3 и ал. 5, както и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Тази своеобразна забрана за придобиване по давност действа по отношение на всички правни субекти и по отношение на всички имоти, които са частна държавна, съответно общинска собственост. Първото основание е противоречие с чл. 17, ал. 1 във връзка с ал. 2, 3 и 5 от Конституцията. В смислово отношение така посочените разпоредби от Конституцията имат за основна цел да гарантират и защитават частната собственост в България, независимо на кого принадлежи тя. По силата на реципирани текстове от буржоазните кодификации тази собственост е приемана за „свещенна и неприкосновенна“. С развитието на обществените отношения обаче и все по-засилващите се в наше време тенденции към „социализация на собствеността“ положението се е променило от времето на създаването на гражданските кодификации в Европа. Към днешна дата все повече се наблюдават случаи на въвеждане на изключения и ограничения по отношение на собствеността. Понякога това се налага, за да се отчетат в достатъчна степен правата на трети лица, друг път, за да бъдат отчетени определени обществени интереси. И винаги принципният въпрос остава в

намирането на справедливия баланс, в отчитането на целта на закона и безспорно в търсенето на пропорционалност при въвеждане на определени ограничения. И не случайно в своята практика Европейският съд по правата на човека в Страсбург поставя към мерките за засилена защита на собствеността и контролът за пропорционалност. Дълго време този контрол не е бил достатъчно ефективен, защото е много трудно да се постигне баланс между общия интерес и основните човешки права. Балансът в повечето случаи е бил изместван от даването на предимство на общия интерес. Според вносителя атакуваната разпоредба нарушава определен баланс, т.е. мярката поставя частната собственост на държавата, общините, училищата и другите институции от цитирания текст в едно привилегировано положение спрямо частната собственост на останалите физически и юридически лица. С това се твърди, че се нарушава и изискването частната собственост да бъде третирана еднакво от закона.

Възможно е за известен период от време разпоредбата на параграф 1, ал. 1 от ЗДЗС да е играла известна положителна роля с оглед на необходимост от съществуване на такъв мораториум. Но това, което се наблюдава и нарушава донякъде търсения баланс е изключителната продължителност във времето на наложеното ограничение на собствеността, както и липсата на сигурност и предвидимост за неговото отпадане. Съгласявам се с принципно изразеното мнение, че публичните личности като държава и общини следва да имат „привилегирована собственост“, защото с нея те спомагат за развитието на обществото и за задоволяването на публичния интерес. И точно в това е ролята на тяхната публична собственост - собственост в служба на обществото. Обратно, с частната си собственост те могат да участват свободно в гражданския оборот наравно с останалите юридически лица и граждани. Те могат да сключват сделки свободно, равнопоставено и със съответната преценка за целесъобразност в рамките на закона. Съгласна съм с вносителя, че не е необходима трети вид „собственост с предимство“, а именно частна, но поставена под забрана за придобиване по давност. Характерно за публичната собственост на държавата и общините е невъзможността да участва свободно в оборота, както и да бъде обект на придобивна давност. Частната собственост следва да бъде освободена от забрани и ограничения. Но публичните личности следва да се погрижат да уредят доброто управление на тази собственост, а не да я оставят да бъде безразборно "заграбвана" от частни лица. Но доколкото

тези въпроси излизат извън обхвата на настоящото питане, не следва да ги коментирам по-обстойно.

Бих искала да обърна внимание на конституционните съдии и на още един въпрос, а именно въпросът за това, че придобивната давност е само един от способите за участие в гражданския оборот и придобиване на собственост. Наред с нея за коментирания имоти на публичните субекти има много други способности за участие. Тази собственост е „свободна“ за останалите гражданскоправни способности като продажба, замяна, дарение, даване вместо изпълнение и др. Законодателят е изключил само и единствено един първичен способ какъвто е придобивната давност. И тук отправям питането не е ли въпрос на законодателна преценка да се наложи дадено ограничение? А също и въпросът не са ли забелязани злоупотреби във времето именно с този придобивен способ, което да е наложило оправдано и в обществен интерес това ограничение за придобиване? В този смисъл може ли да се говори за изцяло "различен частноправен режим" на въпросните обекти на собственост? Мисля също, че не може да се наложи на законодателя по думите на вносителя „ефективно решение, което да доведе до справедливост, пропорционалност и стабилност в правния ред“, защото такова решение по Конституция е единствено в неговите правомощия. Конституционният съд не може да принуди държавата в лицето на законодателната власт да предприеме определени мерки, той може да констатира само, че определени мерки противоречат на Основния закон на държавата. Мисля, че уважаемите съдии следва да имат предвид при окончателната си преценка и тези разсъждения. Те все повече изключват идеята за противоконституционност на параграф 1, ал. 1 ЗДЗ заради противоречие с чл. 17 от Конституцията.

По т. 2 - Висшия адвокатски съвет твърди, че оспорената разпоредба на § 1, ал. 1 ЗДЗ представлява непропорционално ограничаване на правото на останалите титуляри на частна собственост, тъй като съответните държавни и общински органи са имали пълната възможност да изпълнят задълженията си по опазване и съхранение на имотите, които са тяхна собственост и не могат да черпят права от дългогодишното си бездействие. В тази констатация на вносителя има известно вътрешно противоречие. Правата на собственост на останалите титуляри на частна собственост не е ограничено - те разполагат в пълнота с основните собственически правомощия, а именно да владеят, да

ползват и да се разпореждат със своите вещи. Едно много тясно по обем правомощие не могат да упражняват в пълнота - да придобиват държавни, общински, училищни и на другите институции имоти за определен период от време. Но не смятам, че става въпрос и за правомощие, по-скоро за една правна възможност да владеят и да придобият по давност при спазване на всички законови предпоставки на този способ. А от своя страна, държавните и общински органи са имали и продължават да имат възможност да опазват и съхраняват своите имоти. В тези техни правомощия гражданите и юридическите лица не могат да се намесват и не става въпрос за „черпене на права от дългогодишно бездействие“. В този смисъл приемам, че не може да се говори за непропорционално ограничаване на правото на останалите титуляри на частна собственост чрез оспорената разпоредба на параграф 1, ал. 1 ЗДЗС.

В края на тази точка взимам отношение и по въпроса дали разпоредбата на параграф 1, ал. 1 ЗДЗС противоречи на чл. 4 от Конституцията. Съгласно чл. 4 „Република България е правова държава...“. А принципът на правовата държава вече е тълкуван от Конституционния съд в цитирано по искането на вносителя конституционно дело. Като обобщение този принцип означава, че „основите на правовия ред, заложен в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти“. В тази връзка на преден план излиза следната констатация - мораториумът е наложен като временна мярка, като временно състояние съгласно законопроектите, но действа много продължително във времето и с това внася несигурност и непредвидимост у правните субекти. А точно предвидимостта на законовата уредба и нейната сигурност са залегнали като принципи в основата на една правова държава. За предвидимост и сигурност в множество решения настоява и Европейският съд по правата на човека. От тази гледна точка ми се струва, че има известно противоречие между оспорената разпоредба и принципът на правовата държава, залегнал в чл. 4 от Конституцията.

По т. 3 - В тази част от своето искане вносителят се спира по-конкретно на разпоредбата на параграф 2 от ЗР ЗИЗС. Тук се твърди, че с отнемането с обратно действие на давностния характер на вече изтекло давностно владение, всъщност се отнема неговият вещноправен ефект и респективно придобиване

и на правото на собственост. По този начин вносителят счита, че отново е нарушена конституционната повеля на чл. 17, ал. 3 във връзка с ал. 5 от Конституцията. С оспорената разпоредба е видно, че за седми пореден път се предвижда удължаване на срока /приети са седем законопроекта за период повече от 16 години/. Като резултат с една заключителна разпоредба се придава обратно действие на спирането на давността, считано от 31.12.2017г. И така се стига до незачитане на текла давност при владелци на държавни, съответно общински и на определените в закона други институции вещи. Считаю в този смисъл, че оспорената разпоредба накърнява правото на собственост, защото засяга вече придобити права, вследствие на упражнено владение. Въпросът се отнася до това дали изобщо през разглеждания период на мораториума е започвала да тече давност, за кои имоти и лица, спирана или прекъсвана е тя, т.е. има много конкретика в тази точка. Ако се приеме, че общо за времето на мораториума давност не е могла да тече в полза на частни лица, то не може да се говори за вече изтекло давностно владение и за някакъв вещноправен ефект. В този смисъл няма да има и противоречие с чл. 17, ал. 3 във връзка с ал. 5 от Конституцията. Ако обаче се констатира, че все пак давност е текла за определени имоти в полза на определени конкретно установени частни лица, то противоречие с разпоредбата ще има. Тук вече може да се говори за отнемане на собственост, в смисъл на отнемане на вече придобито право. В тази връзка от искането на Висшия адвокатски съвет става ясно, че само в случаите, когато законодателят е пропуснал да удължи своевременно „мораториума“ и през това време е текла давност, може да се говори за противоречие на разпоредбата с Конституцията и отнемане на вече придобити права. Но при всички случаи не може да се говори и не става дума за принудително отчуждаване на собственост. Отчуждаването по нашето вещно законодателство е уредено от специална материалноправна и процесуална уредба, която се прилага в строги законови граници и при установени със закон предпоставки. Всяко приравняване според мен в този смисъл крие рискове от неблагоприятно и неправилно произнасяне.

По т. 4 - Изводите по тази точка имат връзка с предходните точки. Тук вносителят е поставил акцент върху факта, че дългогодишният и периодично налаган "мораториум" създава едно постоянно във времето правно положение, при което частната собственост на държавата, общините и определени

институции се ползва със защитата на публична собственост. Вносителят уточнява, че „не се търси ефективно решение от страна на законодателя, което да доведе до справедливост, пропорционалност и стабилност на правния ред". По тази точка считам, че ефективното решение не може да бъде търсено и дадено от Конституционния съд, защото това не влиза в неговите правомощия. А по въпроса за това, че частната собственост се ползва със защитата на публичната собственост вече се направи коментар в т.1 от настоящето правно мнение. Не считам, че има пълно приравняване на двата вида собственост, оттук и не може да се подкрепят изцяло изводите на вносителя в неговото заключение.

С уважение :

Проф. д-р Люба Панайотова - Чалъкова