



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р Е Ш Е Н И Е № 6

София, 10 юни 2014 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев
Пламен Киров
Красен Стойчев
Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков

Кети Маркова
Георги Ангелов
Борис Велчев
Анастас Анастасов
Гроздан Илиев

при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 10 юни 2014 г. конституционно дело № 7/2014 г., докладвано от съдията Румен Ненков.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България. Образувано е по внесено в Конституционния съд (КС) искане на Общото събрание на Гражданска колегия на Върховния касационен съд (ОСГК на ВКС) за установяване на противоконституционност на точка 8 от Решение на Народното събрание от 26 май 2009 г. по доклада на Временната анкетна комисия за установяване на актове и действия, с които е уредена собствеността и начинът на ползване на имоти в Студентски град в София (обн., ДВ, бр. 41 от 2 юни 2009 г.).

С искането се оспорва налагането на мораториум върху всички сделки на разпореждане с незастроени имоти на територията на м. „Студентски град“ – София, до изясняване на собствеността им. Вносителят твърди, че предвиденото ограничение на собственическите правомощия по отношение на възстановени по силата на закон недвижими имоти противоречи на чл. 17, ал. 3 от Конституцията. Счита също така, че основният закон не допуска защитата на държавата като собственик да се осъществява чрез налагане в неин едностранен интерес на общи забрани, засягащи неограничен кръг други възможни субекти на правото на собственост (община, физически и юридически лица), включително и такива, чиито права не произтичат от реституционното законодателство. Развива тезата, че е несъвместимо с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията обвързването на въведеното ограничение с провеждането на неограничена във времето процедура по „изясняване на собствеността“, която ангажира активността само на една от страните по спора за собственост без какъвто и да е механизъм за защита на другата страна в лицето на собствениците, лишени от възможността да се разпореждат с правата си.

С определение на Конституционния съд от 29 април 2014 г. искането е допуснато за разглеждане по същество.

Като заинтересувани страни (институции и лица) по делото са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на регионалното развитие, министърът на правосъдието, областният управител на гр. София, Столичната община, омбудсманът, Висшият адвокатски съвет, Нотариалната камара, Съюзът на юристите в България, Фондацията „Български адвокати за правата на човека“, Фондацията „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“, Институтът за модерна политика и Институтът „Отворено общество“ – София.

В подкрепа на искането са постъпили писмени становища от Висшия адвокатски съвет, Съюза на юристите в България, Нотариалната

камара, Фондацията „Български адвокати за правата на човека“ и Столичната община чрез кмета на район „Студентски“.

Според Висшия адвокатски съвет оспореният акт на Народното събрание има характера на нормативно ограничение на основното право на собственост, което по силата на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията може да се въведе само със закон, но не и с решение, както е станало в случая. Противоконституционността на мораториума върху всички сделки с незастроени имоти в Студентския град се поддържа и с оглед на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията като е развита тезата, че по отношение на поставената цел взетата мярка е несъразмерна, неподходяща и създава трайни предпоставки за правна несигурност. В становището се твърди още, че парламентът фактически е наложил общо обезпечение на бъдещи иски, с което в нарушение на принципа на разделение на властите, прокламиран от чл. 8 от Конституцията, и чл. 117, ал. 1 от Конституцията е иззел изключителни правомощия на съдебната власт.

Фондацията „Български адвокати за правата на човека“ също счита, че искането е основателно. Позовава се на противоречие на решението за налагане на мораториум с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията в светлината на практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). Освен че неправилно не е въведено със закон, в конкретния случай ограничението на правото на собственост е несъразмерно на поставената легитимна цел. Нарушен е и принципът на равенство на страните в съдебния процес, прокламиран от чл. 121, ал. 1 от Конституцията.

Съюзът на юристите в България и Нотариалната камара споделят доводите на вносителя на искането.

В становището на Столичната община се поставя въпросът за „обективна необоснованост на решението на Народното събрание в

атакуваната му част“, без да са изложени правни съображения, основани на конституционните разпоредби.

От останалите заинтересувани страни не са постъпили становища.

Конституционният съд, като обсъди служебно известните му факти и обстоятелства, установени чрез стенографските протоколи от съответните парламентарни заседания, както и съображенията, изложени в искането и представените писмени становища, прие от фактическа и правна страна следното:

С Решение на Народното събрание от 19 февруари 2009 г. (обн., ДВ, бр. 16 от 27 февруари 2009 г.) е била създадена Временна анкетна комисия за „установяване на актове и действия, с които е уредена собствеността и начинът на ползване на имоти в Студентския град в град София“. В изпълнение на поставената задача комисията е извършила проверка и е изготвила доклад, който е бил представен на парламента. Констатациите по доклада могат да бъдат обобщени в две основни направления: а) неспазване на реституционното законодателство като са посочени примери на възстановяване на имоти, ползвани за нуждите на висшите училища, Специализираната болница за активно лечение по онкология и др., както и случаи на издаване на невалидни и неправомерни актове от органа по поземлената собственост; б) неправилно актуване на държавни имоти като общински от Столичната община, последвано от извършването на разпоредителни действия с тях. Според комисията допуснатите закононарушения са увредили интереса на държавата като субект на правото на собственост върху недвижими имоти.

С Решение на Народното събрание от 26 май 2009 г. докладът на Временната комисия е бил приет (вж. точка 1 от същото решение). В рамките на парламентарния контрол върху изпълнителната власт на съответните органи и ведомства (областен управител, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на образованието и науката) е предложено след извършване на проверка да

предприемат действия и мерки в защита на собствеността на държавата, включващи и предявяване на съответни иски в съда (вж. точки 2 – 7). Отделно на Министерския съвет е предложено да упражни правото си на законодателна инициатива „за създаване на нов закон за уреждане статута и начина на ползване на държавните имоти в студентските градчета или за изменения в законодателството, с които да се постигне резултат, отговарящ на обществения интерес“.

Оспорената от ОСГК на ВКС точка 8 от горепосоченото решение гласи: „Налага мораториум върху всички сделки на разпореждане с незастроени недвижими имоти на територията на м. „Студентски град“ – София, до изясняване на собствеността им“. С нея законодателният орган е излязъл извън конституционните параметри на парламентарния контрол като е засегнал права и интереси на лица, които са извън системата на изпълнителната власт.

Въпреки че не е постановено под формата на закон, цитираното решение има нормативен характер. Оспореният парламентарен акт не е насочен към решаване на конкретен въпрос, при което с неговото изпълнение целените правни последици се постигат и това обуславя преустановяване на действието му. Чрез налагането на временна забрана (мораториум) върху разпоредителните сделки с незастроени недвижими имоти, макар и намиращи се в рамките на определена територия, титулярът на законодателната власт е формулирал общо правило за поведение, което има нееднократно действие и обвързва със задължителната си сила индивидуално неопределен кръг правни субекти – възможните носители на правото на собственост в лицето на физическите и юридическите лица, общината и държавата, както и лицата, които изпълняват функции по валидизиране на съответните имуществени трансакции (нотариуси, съдии по вписванията и др.).

Според досегашната практика на КС конституционната уредба на собствеността включва и правото на собственост в по-широк

публичноправен аспект като основно право на гражданите, което обезпечава свободата на човешкия индивид и възможността му да поеме отговорност за собствения живот (вж. Решение на КС № 6/1996 г.; Решение на КС № 17/1999 г.; Решение на КС № 15/2010 г.; Решение на КС № 2/2011 г. и др.). Несъмнено чрез въведения мораториум правото на собственост се ограничава съществено като се изключва упражняването на правомощието на собственика да се разпорежда с имота си чрез правни сделки (вж. Решение на КС № 8/1995 г.; Решение на КС № 5/1996 г.; Решение № 6/1996 г.; Решение на КС № 1/2014 г.).

При съобразяване на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и установените от чл. 57, ал. 2 от Конституцията параметри на упражняване на правата, правото на собственост може да бъде ограничавано, но само ако ограничението е въведено със закон, необходимо е за постигане на конституционно легитимна цел и е пропорционално средство за защита на застрашените конституционни ценности. Въпреки че вносителят на искането не е формулирал изричен петитум по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията за установяване на несъответствие с международен договор, по който България е страна, може само да се отбележи, че в същия смисъл е и трайната практика на ЕСПЧ по чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС (вж. Решение от 25.10.1989 г. по делото *Allan Jacobson*; Решение от 19.12.1989 г. по делото *Mellacher* и други; Решение от 28.09.1994 г. по делото *Spadea* и *Scalabrino* и др.).

Съгласно чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията правото на собственост във всичките му разновидности „се гарантира и защитава от закона“, а „частната собственост е неприкосновенна“. Отделно чл. 17, ал. 4 от Конституцията предвижда режимът на обектите на държавната и общинската собственост да се определя със закон. Под понятието „закон“, вложено в съдържанието на посочените разпоредби, без всякакво съмнение трябва да се разбира както съвкупността от съответните нормативни актове („закон в материален смисъл“), независимо от техния издател, така и

„законът във формален смисъл“ като акт на Народното събрание, приет съобразно правилата на законодателния процес. Като изисква законови гаранции и защита на установените от нея ценности и граждански права, Конституцията признава, че предметът на съответното нормотворчество включва основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Такива обществени отношения задължително трябва да бъдат регулирани със закон като формален акт на титуляра на законодателната функция – Народното събрание (вж. чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове). Това важи и за визираните в чл. 17, ал. 1 от Конституцията гаранции и защита на правото на собственост. Такава е и правната реалност, защото режимът на собствеността в различните ѝ разновидности е регулиран първично с редица закони, приети от парламента. След като основното правомощие на титуляра на правото да се разпорежда със своето имущество е уредено със „закон във формалния смисъл“ на още по силно основание нормативните ограничения на това правомощие могат да бъдат въведени само със закон. Това изискване не е съобразено от законодателния орган с приемането на оспорената точка 8 от Решението на Народното събрание, прието на 26 май 2009 г.

От гореизложеното следва, че разпоредбата на чл. 86, ал. 1 от Конституцията не позволява на Народното събрание по свое усмотрение да въвежда чрез решение, вместо със закон, нормативно ограничение на едно установено от Конституцията основно право, в случая правото на собственост, заобикаляйки по този начин законодателната процедура, включваща правилата за двете гласувания (чл. 88, ал. 1 от Конституцията) и възможността за връщане на закона за ново обсъждане от президента с евентуално повторно приемане с квалифицирано мнозинство (чл. 101, ал. 1 и 2 от Конституцията). Специалният ред за осъществяване на нормотворческия процес в сравнение с по-опростената процедура по издаване на останалите актове на парламента, включително решенията, се обуславя от естеството и значимостта на обществените отношения,

предмет на регулиране със закон (вж. Решение на КС № 14/1992 г.). Така се гарантира задълбоченост и обмисленост на дейността по предварителното обсъждане на законодателните идеи с оглед постигането на целения резултат при спазване на изискванията на основния закон (вж. Решение на КС № 3/2007 г.).

В случая, дори да беше въведена под формата на закон, забраната за извършване на разпоредителни сделки с незастроени недвижими имоти на територията на Студентския град в София, преценявана в рамките на съдържанието на оспорената точка 8 от парламентарното решение от 26 май 2009 г., пак би била несъвместима с Конституцията. Освен в разгледания аспект, свързан с вида на парламентарния акт и процедурата по постановяването му, така както е наложен мораториумът нарушава принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията в още две насоки – от една страна разколебава правната сигурност, а от друга – пренебрегва изискването за пропорционалност между ограничението на основното право и преследваната с него цел, която в случая отразява обществения интерес да се преодолеят последиците от конкретни противоправни посегателства върху държавната собственост и да се предотврати допускането им занапред (вж. Решение на КС № 1/2005 г.).

Наложеният мораториум е обвързан от провеждането на проверка за „изясняване на собствеността“, предложена от парламента на съответните органи и ведомства, които упражняват собственически правомощия от името на държавата. Ограничението на неговото времетраене обаче е само привидно, защото не е определен краен срок за извършването на визираната проверка, нито е предвидена възможност останалите правни субекти, които предявяват права върху съответните имоти, да защитят своя интерес като въздействат за нейното приключване в разумни времеви граници. Няма яснота и относно вложения смисъл в израза „изясняване на собствеността“ като момент обуславящ прекратяване на действието на мораториума. Липсва отговор на въпроса в

какъв срок трябва да бъдат извършени дължимите действия, включващи и предявяване на иски в съда, когато в резултат на проверката се направи преценка, че държавата разполага със собственически права върху имота, както и на въпроса към кой момент собствеността ще се счита за изяснена в останалите случаи, когато се установи, че няма основания за държавна намеса. Тази неопределеност се дължи на липсата на регламент за издаване на формален акт за приключване на проверката. В разрез с изискването за правна сигурност при зачитане на законните права на гражданите и юридическите лица (вж. Решение на КС № 6/2013 г.), се е стигнало до положение, при което, макар и въведено като временно, ограничението на правото на собственост фактически е станало трайно и дори продължава да действа сега – повече от пет години след постановяването на оспореното парламентарно решение.

Налице е и очевидна диспропорция между оспорената точка 8 на парламентарното решение от 26 май 2009 г. и останалата част на същия акт. Наложеният мораториум се разпростира върху разпоредителните сделки с всички незастроени имоти на територията на Студентския град в София, без да се отдава значение на начина на тяхното придобиване, въпреки че Народното събрание е констатирало данни за допуснати закононарушения само в две конкретно посочени направления – актуването на държавни имоти като общински и реституцията на имоти, върху които държавата има собственически права. Така в разрез със справедливостта като елемент на принципа на правовата държава в материален смисъл са накърнени законните интереси на лица, чиито права изобщо не са свързани с направените от парламента фактически констатации за допуснати закононарушения. В тази насока въведеното ограничение не е подходящото отбранително средство, защото не е съразмерно на целта да бъде защитена държавната собственост от точно определена категория противоправни посегателства (вж. Решение на КС № 5/2003 г.; Решение на КС № 15/2010 г.).

По гореизложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България Конституционният съд

Р Е Ш И:

УСТАНОВЯВА противоконституционност на точка 8 от Решение на Народното събрание от 26 май 2009 г. по доклада на Временната анкетна комисия за установяване на актове и действия, с които е уредена собствеността и начинът на ползване на имоти в Студентски град в София (обн., ДВ, бр. 41 от 2 юни 2009 г.).

Председател:

Димитър Токушев