



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ №7**

София, 19 юни 1995 г.

(обн., ДВ, бр. 59 от 30 юни 1995 г., попр., бр. 60 от 1995 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

Георги Марков

Димитър Гочев

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 19 юни 1995 г. конституционно дело № 9 от 1995 г., докладвано от съдията Тодор Тодоров.

Делото е образувано на 17 май 1995 г. по искане на президента на Република България. С искането се оспорва конституционносъобразността на няколко разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗИДЗСПЗЗ), обнародван в ДВ, бр. 45 от 1995 г. Това са разпоредбите на § 4, т. 1 и 3; § 12, с който се изменя чл. 17, ал. 3 и 7 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), и § 20, с който се изменя чл. 33, ал. 1 ЗСПЗЗ.

Към искането е приложено извлечение от стенограма от 46-о заседание на 37-о Народно събрание, сряда, 10 май 1995 г.

С определение от 23 май 1995 г. Конституционният съд е допуснал разглеждане по същество на искането на президента на Република България за установяване на противоконституционността на обнародваните в ДВ, бр. 45 от 1995 г. разпоредби на § 4, т. 1 и 3 ЗИДЗСПЗЗ; § 12 ЗИДЗСПЗЗ в частта, с която се изменя чл. 17, ал. 3 и 7 ЗСПЗЗ, и § 20 ЗИДЗСПЗЗ в частта, с която се изменя чл. 33, ал. 1 ЗСПЗЗ.

Със същото определение са конституирани като заинтересувани страни Народното събрание, Министерският съвет и министърът на земеделието и хранителната промишленост и им е предоставен четиринадесетдневен срок за представяне на писмени становища по делото. Предоставена е възможност и на подателя на искането в посочения срок да изложи допълнителни съображения.

В определения срок са постъпили следните становища:

- на Комисията по земеделието и горите при 37-о Народно събрание с дата 2 юни 1995 г.;
- на Министерския съвет на Република България с дата 7 юни 1995 г.;
- на Министерството на земеделието и хранителната промишленост с дата 7 юни 1995 г.

Допълнително становище от президента на Република България не е постъпило.

В съответствие с определението на съда са изискани и предоставени стенограмите от заседанията на пленарните заседания на Великото народно събрание, на които е разглеждан и гласуван законопроектът за собствеността и ползването на земеделските земи, стенограми от пленарните заседания на 36-о и 37-о Народно събрание, на които са обсъждани последващите изменения и допълнения на ЗСПЗЗ, и отделни

стенограми от заседанията на Комисията по земеделието и горите при 37-о Народно събрание.

При обсъждането и постановяването на решението Конституционният съд взе предвид следното:

1. По § 4, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ

С тази разпоредба се изменя разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ. В първоначалната си редакция разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ е гласяла: "Възстановяват се правата на собствениците върху земеделските земи, внесени в трудовокооперативни земеделски стопанства и в държавни земеделски стопанства" (ДВ, бр. 17 от 1991 г.). Впоследствие тази разпоредба е изменена и е получила следната редакция: "Възстановяват се правата на собствениците или на техните наследници върху земеделските земи, притежавани преди образуването на трудовокооперативните земеделски стопанства или държавни земеделски стопанства и включени в тях или други образувани въз основа на тях селскостопански организации" (ДВ, бр. 28 от 1992 г.).

В последната си редакция с § 4, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ е изменена така: "Възстановяват се правата на собствениците или техните наследници върху земеделските им земи, включени в трудовокооперативни земеделски стопанства, държавни земеделски стопанства или в други образувани въз основа на тях селскостопански организации."

Според искането на президента на Република България последното изменение на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ поставя въпроса "какво е правното положение на тези земи, които не са били включени в посочените организации". Поддържа се, че § 4, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ "в противоречие на чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията на Република България произволно лишава от право на собственост български граждани".

В становището на Комисията по земеделието и горите при 37-о Народно събрание се твърди, че "§ 4, т. 1 не отнема собствеността, а, напротив, създава правната основа за възстановяването ѝ". Не е приведен нито един аргумент в подкрепа на направеното изменение на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ.

В становището на Министерския съвет на Република България се поддържа, че новата редакция на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ не стеснява кръга на земите, върху които се възстановяват правата на собствениците, тъй като "за невключените в тези организации земи или за тези, които са били изключени от земите на посочените организации, правото на възстановяване върху тях се урежда със следващите алинеи на чл. 10".

В становището на Министерството на земеделието и хранителната промишленост се поддържа, че в новата редакция на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ понятието "включени" е по-широко от понятието "внесени". Сочи се, че "самостоятелните основания за възстановяване на правата върху земеделските земи, предвидени в останалите алинеи на чл. 10 ЗСПЗЗ, обхващат всички хипотези на възстановяване на собствеността върху други земеделски земи". Няма аргументи, с които да се обосновава изменението.

Въпросът, върху който се спори, е за обхвата на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ преди и след изменението с § 4, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ. В искането на президента на Република България се поддържа, че с последното изменение този обхват е стеснен.

Конституционният съд при анализа на разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ установи, че по същество изменението се свежда до отпадане на израза "притежавани преди образуването на..." и заместването му с израза "земеделските им земи". Тази на пръв поглед само езикова промяна води до изключване от обхвата на нормата на земи, които са били притежавани от собствениците преди образуването на трудовокооперативните земеделски стопанства, но които към момента на включването им в съответните

селскостопански организации са им били отнети или тяхното включване не е било отразено в съответните документи. В този смисъл е становището на Министерския съвет, според което "би могло да се приеме, че изменението отчита промените в собствеността, настъпили през периода от образуване на ТКЗС или ДЗС до включването на земите в такива или други образувани въз основа на тях селскостопански организации".

Такъв е например случаят със земите, които са били принудително заменени с други земи, по правило с по-ниско качество и в края на землището, по силата на раздел II, т. 2 и сл. от ПМС от 26 август 1954 г. (Изв., бр. 72 от 1954 г.) или чл. 10, ал. 2 от Примерния устав на трудово-кооперативно земеделско стопанство и за държавното ръководство на трудово-кооперативните земеделски стопанства от 1958 г. (Изв., бр. 14 от 1958 г.). При последващо влизане в земеделската кооперация собственикът е бил включван с новите си земи, които е придобил след замяната. В някои случаи собствениците след включването на първоначално притежаваните от тях земи в кооперативните блокове са мигрирали в други населени места, без да встъпят във владение на предоставените им в замяна земи и без да се снабдят с нотариални актове за тях. Това означава, че § 4, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ лишава тези собственици от възможността да възстановят правата си върху притежаваните от тях преди образуването на трудовокооперативното земеделско стопанство земи, за които имат документи за собственост. Тези принудително заменени земи не попадат в обхвата на нито една от последващите алинеи на чл. 10 ЗСПЗЗ.

Същите съображения важат и за земите, които съзнателно или поради фактическа грешка са били пропуснати в опис-декларациите за постъпване в трудовокооперативните земеделски стопанства. Такава практика е съществувала с цел да се заобиколи изискването на чл. 12, ал. 1 и чл. 16, ал. 1 от Примерния устав на трудово-кооперативно земеделско стопанство от 1958 г. за внасяне на инвентар, фураж и задължителна парична инвентарна

вноска пропорционално на количеството внесена земя. По смисъла на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ в редакцията му от 1992 г. тези земи са били "притежавани" от собствениците "преди образуването" на трудовокооперативното земеделско стопанство. Съмнително е обаче доколко тези земи могат да бъдат квалифицирани като "земеделските им земи", "включени в трудовокооперативни земеделски стопанства" според новата редакция на текста, тъй като няма данни, че са били включени като земи на техните действителни собственици. Изменението с § 4, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ лишава собствениците на тези земи от възможността да възстановят правата си върху тях, въпреки че имат необходимите документи за собственост.

Възстановяването на правата на собствениците върху притежаваната от тях земя преди образуването на посочените в чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ организации е станало с влизането в сила на нормата в редакцията ѝ от 1992 г. Тази норма е възстановила както правата им върху земите, правото на собственост върху които не е губено (чл. 10, ал. 1 от Примерен устав на трудово-кооперативно земеделско стопанство - ДВ, бр. 83 от 1968 г.), така и правото им на собственост върху земите, които са били отчуждени по силата на действащи нормативни и административни актове. Това личи от обстоятелството, че разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ във всичките си редакции включва и земите, внесени в държавните земеделски стопанства, а няма спор, че тези земи са ставали държавна собственост. Ето защо, въпреки че чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ говори за възстановяване на "правата на собствениците", той по хипотеза включва и възстановяването на правото на собственост. Но независимо от теоретичната квалификация в конкретните случаи (дали се възстановяват правата в пълен обем, без да е губено правото на собственост, или се възстановява самото право на собственост) няма съмнение, че това става в момента на влизане в сила на разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ в редакцията ѝ от 1992 г. От този момент собствениците са

придобили възможността да подадат заявление за възстановяване на правата им по реда на чл. 11, ал. 1 ЗСПЗЗ или да предявят установителен иск по чл. 11, ал. 2 ЗСПЗЗ. Във всички случаи актовете на съответните органи имат декларативно, установително действие. С влизането си в сила те не пораждаат, а само установяват вече възстановените по силата на закона права на собствениците (право на собственост). Това важи както за земите, които могат да бъдат индивидуализирани по размер и граници въз основа на съществуващи документи и други доказателства в старите им реални граници, така и за земите в нови реални граници, които заместват първата категория.

Разпоредбата на § 4, т. 1 ЗСПЗЗ, като лишава собствениците от възстановеното им с чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ в редакцията му от 1992 г. право на собственост (съответно права), представлява по същество едно ново, принудително отчуждаване на собствеността. Това отчуждаване не отговаря на условията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията и противоречи на разпоредбата на чл. 17, ал. 3 от Конституцията. Ето защо разпоредбата на § 4, т. 1 ЗСПЗЗ е противоконституционна.

От друга страна, през периода на действие на чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ в редакцията му от 1992 г. до влизането в сила на изменението му с § 4, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ много български граждани са влезнали във владение на действително притежаваните от тях преди образуването на трудовокооперативните земеделски стопанства земи, включили са се с тях в новообразувани кооперации или търговски дружества или са ги прехвърлили на трети лица. Като лишава от тази възможност гражданите, които в посочения период не са успели да сторят това, § 4, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ нарушава конституционно гарантираното равенство на гражданите пред закона - чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

В становището на Комисията по земеделието и горите като фактически довод се сочи, че ако Конституционният съд обяви разпоредбата

на § 4, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ, "той ще спре възстановяването на собствеността по реда на ЗСПЗЗ".

Поначало противоконституционността на една законова норма е факт, чието съществуване или несъществуване не може да бъде обвързано с прагматични съображения от различен характер. В установяването на този факт Конституционният съд се ръководи единствено от Конституцията.

В конкретния случай обаче изложеният довод е некоректен. Обявяването на § 4, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ за противоконституционен не засяга чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ. Последният продължава да е в сила и действа в редакцията преди противоконституционното му изменение.

## 2. По § 4, т. 3 и § 12, ал. 3 и 7 ЗИДЗСПЗЗ

Конституционният съд се е произнесъл по тези разпоредби с решението си от 19 юни 1995 г. по к.д. № 12 от 1995 г., поради което производството в тази част следва да се прекрати.

## 3. По § 20 ЗИДЗСПЗЗ в частта, с която се изменя чл. 33, ал. 1 ЗСПЗЗ

С искането на президента изрично се оспорва единствено изменението, според което "Споровете за освобождаване на председателя и секретаря на общинските поземлени комисии не се разглеждат от съдилищата". Затова съдът се ограничава с разглеждането на посочената разпоредба само в тази част. Поддържа се, че с това изменение се нарушава Конституцията, "защото по същество е лишаване на гражданите от правото им да обжалват пред съд този административен акт (заповедта за уволнение), който засяга техни права и законни интереси.

В становището на Комисията по земеделието и горите се поддържа, че "Оспорваните разпоредби не лишават засегнатите лица изобщо от защита, а само от съдебна такава". Посочва се, че подобна разпоредба се съдържа и в чл. 360, ал. 2 КТ.



В този смисъл е и становището на Министерския съвет с позоваване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и чл. 360, ал. 2 КТ.

В становището на Министерството на земеделието и хранителната промишленост се твърди, че председателите и секретарите на поземлените комисии са отговорни длъжности по смисъла на чл. 360, ал. 2 КТ, която "дава право на Министерския съвет да определи отговорните длъжности, при които не се предвижда съдебен контрол на заповедите за уволнение". Посочени са и други категории работници и служители, трудовоправните отношения на които са уредени по същия начин.

Заповедта за уволнение е административен акт, който поражда правни последици в сферата на трудовите правоотношения. С прекратяването на трудовото правоотношение този акт засяга основно конституционно право на гражданите, каквото е правото на труд - чл. 48, ал. 1 от Конституцията.

Като изключва споровете за освобождаване на председателя и секретаря на общинските поземлени комисии от компетентността на съдилищата, разпоредбата на § 20 ЗИДЗСПЗЗ в частта, с която се изменя чл. 33, ал. 1 ЗСПЗЗ, лишава тези граждани от правото им на съдебна защита на основно конституционно право и нарушава не само чл. 48, ал. 1, но и чл. 56 от Конституцията на Република България.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, която допуска възможността със закон да се изключват някои категории административни актове от съдебния контрол за законност, трябва да се тълкува ограничително и не обхваща тези актове, които засягат основни конституционни права.

**РЕШИ:**

Обявява за противоконституционни разпоредбите на § 4, т. 1 ЗИДЗСПЗЗ, с която се изменя чл. 10, ал. 1 ЗСПЗЗ, и § 20 ЗИДЗСПЗЗ в частта, с която се изменя чл. 33, ал. 1, изр. четвърто ЗСПЗЗ относно споровете за освобождаване на председателя и секретаря на общинските поземлени комисии (ДВ, бр. 45 от 1995 г.).

Прекратява делото по § 4, т. 3 и § 12, ал. 3 и 7 ЗИДЗСПЗЗ.

Председател: Асен Манов