

23

НАРОДНО СЪБРАНИЕ на РБ
БХ. № 102-11-41
ПОЛУЧЕНО НА 2.6.1995г.


11³² / *[Signature]*

ТРИДЕСЕТ И СЕДМО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Комисия по земеделието и горите

=====

Г.И. Д. Деварков
Б.И. 25 г.



СТАНОВИЩЕ

на

Комисията по земеделието и горите

ОТНОСНО: *Искането на група народни представители от 37-о Народно събрание за установяване противоконституционността на някои разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, обнародван в ДВ, бр. 46 от 16 май 1995 година*

На свое заседание на 2 юни 1995 год. Комисията по земеделието и горите обсъди искането на група народни представители от 37-о Народно събрание за установяване противоконституционността на някои разпоредбите на Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, обнародван в ДВ, бр. 45 от 16 май 1995 год. След проведените обсъждания комисията се обедини около следното становище:

1. Групата народни представители оспорват съответствието с Конституцията на 26 разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗИДЗСПЗЗ). Според тях, тези разпоредби нарушават чл.6, ал.2, чл.17, ал.3 и 5, чл.19, ал.1 и 2 и чл.48, ал.3 от Конституцията.

2. За повече от половината от оспорените разпоредби, а точно - за 17 от тях, се претендира, че нарушават чл.17, ал.3 от Конституцията. Поради особено значение, което групата народни представители придават на този текст от Конституцията, за да обосноват предложението си за обявяване на противоконституционността на посочените разпоредби от ЗИДЗСПЗЗ, необходимо е да се изясни смисъла на тази конституционна разпоредба.

3. "Частната собственост е неприкосновена". Така гласи чл.17, ал.3 от Конституцията. Групата народни представители от СДС разбира тази разпоредба в смисъл, че съдържанието на правото на частна собственост не може да бъде ограничавано по никакъв начин със закон, че Конституцията признава и гарантира на частния собственик такива възможности за поведение по отношение на обекта на собствеността и на не собствениците, каквито му дават природата на вещта и достъпните му технически средства за въздействие върху нея, че обществото не може да ограничава тези възможности със закон, за да постигне определени обществено значими цели, които са от полза за обществото като цяло и които способстват за развитието и усъвършенстването му.

Групата народни представители не изразяват това свое разбиране пряко, но при всяко позоваване на чл.17, ал.3 изхождат именно от него.

Това разбиране за смисъла на чл.17, ал.3 от Конституцията обаче е невярно. За да се установи точният им смисъл, конституционните разпоредби трябва да се тълкуват във връзка една с друга и с оглед целите на Конституцията, изразени и в преамбюла ѝ.

Конституцията постановява, че частната собственост е неприкосновена, но едновременно с това, със своя чл.15 задължава държавата да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Следователно Конституцията допуска държавата да ограничава частната собственост, когато това е необходимо, за да се постигнат определените в чл.15 цели.

Конституцията постановява, че частната собственост е неприкосновена, но едновременно с това, със своя чл.23 задължава държавата да се грижи за опазване на националното историческо и културно наследство. В изпълнение на това свое задължение държавата може да ограничи правото на частна собственост върху обектите на националното историческо и културно наследство, както с индивидуален акт, така и общо - със закон.

Конституцията постановява, че частната собственост е неприкосновена, но едновременно с това, със своя чл.21, ал.1 задължава държавата и обществото да закрилят земята, тъй като

тя е основното национално богатство. В изпълнение на това свое задължение държавата може със закон да ограничава правото на частна собственост върху земята.

Следователно Конституцията не само позволява, но дори и задължава държавата да ограничава правото на частна собственост, когато това е необходимо, за да се постигнат онези обществено значими цели, които тя изрично посочва или които произтичат от нея. В подкрепа на това разбиране е и уредбата на основните права на гражданите в глава втора на Конституцията. Всяко едно от основните права на гражданите е ограничено от необходимостта да се постигнат определени обществени цели, които осигуряват съществуването на обществото, цивилизованото съжителство на индивидите в него, зачитането на правата на другите граждани и юридически лица. Държавата обаче трябва да осигури, едновременно с постигането на тези цели, и неприкосновеността на частната собственост, като една от гаранциите за постигането им. Най-синтетичен израз на необходимостта от намирането на законодателен баланс между интересите на частния собственик и интересите на обществото се съдържа в разпоредбата на чл.14, ал.2 от Основния закон на Федерална република Германия: "Собствеността задължава. Използването ѝ трябва да бъде същевременно и в служба на общността."

Тълкуването на чл.17, ал.3 във връзка с останалите разпоредби на Конституцията и по-специално във връзка с чл.15, чл.21, чл.23 и разпоредбите за основните права на гражданите от глава втора води до извода, че държавата може да ограничава

правото на частна собственост, за да се осигури постигането на определени или произтичащи от Конституцията обществено значими цели, но това ограничаване не може да има за резултат обезмисляне на частната собственост или национализацията ѝ. Следователно, всеки който претендира, че определени законови разпоредби нарушават чл.17, ал.3 от Конституцията, трябва да докаже, че те не осигуряват постигането на определени или произтичащи от нея обществено значими цели, обезсмислят частната собственост или я национализират.

4. Втората основна предпоставка, от която изхождат групата народни представители от СДС, за да оспорят съответствието с Конституцията на посочените текстове от ЗИДЗСПЗЗ, е че лицата, чиито земеделски земи са били включени в ТКЗС не са загубили правото си на собственост върху тях.

Самият ЗСПЗЗ, както в сегашната си редакция, така и в редакцията си от 1992 г. опровергава тази предпоставка. Няма никакво съмнение, че в резултат от прилагането на чл.12 и чл.13 от ЗСГ и на ПМС N 25 от 1975 г. собствениците на земеделски земи са изгубили правото си на собственост. Чл.10, ал.2 на ЗСПЗЗ (редакцията е от 1992 г.) "признава" това като говори за "земеделски земи, одържавени по отменения чл.12 от ЗСГ". Ако групата народни представители от СДС са прави, че "Собствеността върху земеделските земи никога, с никакъв нормативен акт не е била отнемана от собствениците", то лицата, чиито земеделски земи са одържавени по ЗСГ трябва да се смятат за собственици на тези земи и след одържавяването им, а на държавата да не се признава

правото на собственост, придобито по реда на този закон. Становището на групата народни представители от СДС в този случай предполага, че ЗСПЗЗ е отменил с обратна сила, ако не самия чл.12 от ЗСГ, то поне станалото въз основа на него придобиване на право на собственост върху земеделски земи от страна на държавата. Разпоредба с такова съдържание няма нито в ЗСПЗЗ, нито в някой друг закон или нормативен акт, нито може да се извлече от някъде чрез тълкуване или правоприлагане по аналогия. Само чл.10, ал.2 от ЗСПЗЗ е достатъчен, за да се опровергае възприетото от групата народни представители от СДС мнение, че посочените в предложението им до Конституционния съд разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ нарушават чл.17, ал.3 от Конституцията понеже лишавали собствениците от правото им на собственост върху земеделски земи, което никой, никога и по никакъв начин не им е отнемал. Факт е, че в случаите по чл.12 и 13 от ЗСГ правото на собственост върху земеделските земи е било отнето от гражданите и придобито от държавата. От този факт изхожда и ЗСПЗЗ.

На следващо място, безспорно е, че лицата "отстъпили безвъзмездно земите си на ТКЗС или на държавата" (чл.10, ал.3 от ЗСПЗЗ) също са изгубили правото си на собственост върху отстъпените земи.

Чл.10, ал.4 от ЗСПЗЗ също "признава", че правото на собственост е било отнето, макар и в нарушение на нормативни актове. Разпоредбата не може да се тълкува само в смисъл, че държавата е отнела неправомерно фактическата власт върху

земята, тъй като в този случай не е било необходимо да се създава закон. Собственикът е можел да възстанови фактическата си власт по реда на чл.108 от Закона за собствеността. Под "отнемане" чл.10, ал.4 разбира отнемане на собствеността.

Безспорно е, че с включването на земи в Държавния горски фонд, със залесяването или самозалесяването на земи, те стават държавна собственост, а дотогавашният им собственик губи правото си. Според чл.7, ал.1 от Конституцията на НРБ от 1947 г. горите са държавна собственост. Никой друг субект на правото не може да притежава гори. Горите са изключителна държавна собственост и според чл.16, ал.1 от Конституцията на НРБ от 1971 г. Чл.1 от Закона за стопанисване и ползване на горите от 1948 г. (ДВ, бр.71 от 1948 г.) обявява всички горски земи (горски имоти) в страната, предмет на горското стопанство, както и стопанските сгради и съоръжения, свързани със стопанисването им. Същата разпоредба съдържа и чл.2 от Закона за горите от 1958 г. ("Изв.", бр.89 от 7 ноември 1958 г.): **"Всички гори и земи на държавния горски фонд са общонародна собственост."** Държавният горски фонд обхваща всички гори и намиращите се сред тях поляни, пасища, просеки, скали, морени, езера, пожарища, голини и сипеи. За част от тези земи, чл.10, ал.5 "признава", че са били земеделски земи и възстановява собствеността върху тях, тъй като са били одържавени.

Чл.10, ал.8 от ЗСПЗЗ допусна лицата, чиито земеделски земи са били национализирани по ЗТПС от 1946 г., в някои случаи да възстановят собствеността си. Няма съмнение, че в резултат на

прилагането на ЗТПС собствениците са изгубили правото си на собственост и държавата е придобила собствеността върху земите им.

Подобна е хипотезата и на чл.29,ал.1 от ЗСПЗЗ. Били са национализирани, по ЗТПС и по други нормативни актове, земи на Българската православна църква, другите религиозни общности, кооперации и юридически лица. Те са изгубили по този начин правото си на собственост, а държавата го е придобила.

Чл.25, ал.2 от ЗСПЗЗ урежда възстановяването на правото на собственост върху земеделски земи на общините. "Отнемане" на общински земи се извърши въз основа на разпоредбите на ЗТПС - чл.21, т.2, 4, 7 и 8, чл.25 и чл.26. С "отнемането" общините изгубиха правото си на собственост, а държавата го придоби. Всички общински земеделски земи бяха одържавени с ПМС N 47 от 22 март 1958 г. ("Изв.", бр.27 от 1958 г.) и се предадоха за "вечно ползване" на ТКЗС, ДЗС и други обществени стопанства. Постановлението има основата си в разпоредбите на Конституцията на НРБ от 1947 г., която не предвижда съществуване на общинската собственост.

В посочените до тук седем случаи е безспорно, че лицата, които сега възстановяват собствеността си, са изгубили правото си на собственост върху земеделски земи, защото държавата го е придобила.

При това положение, очевидно е, че когато групата народни представители от СДС говорят, че правото на собственост не е било отнето никога с никакъв нормативен акт, могат да имат предвид

само правото на собственост върху земеделски земи извън строителните граници на населени места на лицата, които са ги внесли в ТКЗС¹. За тях е спорът - изгубили ли са правото си на собственост или не са.

За да се отговори на този въпрос нужно е, преди всичко, да се обърнем към историята на правото ни. Всички нормативни актове, които са уреждали внасянето на земя извън строителните граници на населени места в ТКЗС и последиците от това^{2,3} постановяват

¹ Кооператорите са внасяли в ТКЗС и земите, които са притежавали в строителните граници на населените места. Но в този случай внасянето не води до отпадане на фактическите и правни граници на внесените земи. Кооператорите запазват правото си на собственост върху тях в реалните им граници. От внасянето, правото на собственост върху тези земи не търпи почти никакви ограничения. Тези земи не са обект на ЗСПЗЗ. Върху тях правото на собственост не се възстановява.

² За внасянето на земи в ТКЗС и за последиците от това вж.:

1. Наредба-закон за трудови кооперативни земеделски стопанства, обн., ДВ, бр.95 от 25 април 1945 г., отм. с Указ на Президиума на Народното събрание за отмяната на Наредбата-закон за ТКЗС, ДВ, бр.71 от 4 септември 1951 г. - чл.12 до чл.20 и чл.23. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за ТКЗС, обн., ДВ, бр.63 от 18 март 1948 г. в тези текстове са направени съществени изменения, Създаден е и нов чл.13а.

2. Примерен устав на Трудовокооперативно земеделско стопанство, обн., ДВ, бл.112 от 13 май 1950 г., приет на II Национална конференция на представителите на ТКЗС, състояла се от 5 до 7 април 1950 г., одобрен с Постановление N 1093 от 5 май 1950 г. на Министерския съвет и ЦК на БКП - чл.3 до чл.7.

- Примерният устав е изменен и допълнен, вкл. и чл.3 до чл.7, от III Национална конференция на ТКЗС, състояла се от 1 до 3 декември 1953 г. Измененията и допълненията са утвърдени от Министерския съвет с Постановление N 879 от 21 декември 1953 г., обн. "Изв.", бр. 5 от 15 януари 1954 г. и ПМС N46 от 6 февруари 1954 г., обн., "Изв.", бр.13 от 12 февруари 1954 г.

- Примерният устав е изменен и допълнен, вкл. и чл.3 до чл.7, от IV Национална конференция на ТКЗС, състояла се от 15 до 17 февруари 1955 г. Измененият и допълнен устав е утвърден с ПМС от 11 март 1955 г., обн. ДВ, бр.22 от 18 март 1955 г.

- Примерният устав е изменен и допълнен от V Национална конференция на ТКЗС, състояла се от 2 до 4 декември 1957 г. Измененият и допълнен устав е утвърден с Указ N 86 на Президиума на Народното събрание от 17 февруари 1958 г., обн. "Изв.", бр.14 от 18 февруари 1958 г., отм. с Указ на Президиума на НС N 771 от 17 октомври 1968 г., обн. ДВ, бр.83 от 1968 г. В този вариант на ПрУТКЗС за земята се отнасят чл.7 до чл.12.

3. Примерен устав на ТКЗС, приет от Конгреса на ТКЗС, състоял се от 28 до 30 март 1967 г., обн. ДВ, бр.83 от 25 октомври 1968 г. - чл.9 и чл.10.

³ С Указ на Държавния съвет на НРБ N 922 от 1989 г. за ползване на земята и осъществяване на селскостопанската дейност, обн., ДВ, бр.39 от 23 май 1989 г. се създават колективни земеделски стопанства. При утвърждаването на Указа, Народното събрание ги преименува в ТКЗС (ДВ, бр.10 от 1990 г.). Общото на тези ТКЗС с ТКЗС,

едно и също: лицата, внесли такава земя в ТКЗС запазват правото си на собственост върху нея, но не в реалните ѝ граници, а в границите на блоковете на ТКЗС. С внасянето се заличават фактическите и правни граници на земите. Кооператорите притежават едно много ограничено право на собственост върху внесените земи. Неговият обект е определен родово по площ и качество в границите на блока на стопанството, а не е индивидуализиран. Индивидуализирането може да стане при прекратяване на членството в ТКЗС. Земята, която се връща на прекратилия членството си кооператор (или на наследниците му) може да не съвпада, и обикновено не съвпада по местоположението си, с внесената земя. Връща се не внесената земя, а земя, равностойна по количество и качество на внесената. Обикновено, прекратилият членството си кооператор никога не е бил собственик на земята, която му е върната при прекратяване на членството. Но дори и да му се върне точно същата земя, която е внесъл, тя не е обект на правото на собственост на кооператора докато трае членството му в ТКЗС. Тя става отново обект на правото му на собственост едва с връщането ѝ. От този момент бившият кооператор придобива право с индивидуализиран обект без ограниченията, породени от членственото му правоотношение в ТКЗС.

Нито ЗСПЗЗ, нито някой друг нормативен акт отменят с обратна сила ефекта върху правото на собственост върху земите

създадени по Примерните устави е само името. В Указ N 922, за земята, която новите ТКЗС обработват се отнасят чл.11 и чл.46.

извън от строителните граници на населените места, който е настъпил с внасянето на тези земи в ТКЗС. Ето защо, дори да се приеме тезата, поддържана от групата народни представители от СДС, че лицата внесли земи в ТКЗС не са изгубили, а са запазили правото си на собственост върху тях, не може да се отрече, че това право на собственост е право на собственост ограничено от правото на кооперативно земеползване, че обектът на това право не е индивидуализиран, а е определен родово по площ и качество. Индивидуализацията става с възстановяването на собствеността. Едва с индивидуализацията, т.е. с възстановяването на собствеността, заявителят може да посочи обекта на правото си на собственост. До възстановяването на собствеността, имотът за който се претендира не принадлежи на заявителя. Той е негов след възстановяването на правото на собственост. С възстановяването на собствеността се придобива субективно право - право на собственост върху конкретен имот, който до това не принадлежи на възстановяващия собствеността си. Поради това, възстановяването на правото на собственост върху земи по реда на ЗСПЗЗ представлява придобивен способ. Тук не може да се използва известната конструкция за "еластичността" на правото на собственост, т.е. способността на това право да се възстановява в пълния си обем след прекратяване на ограниченото вещно право, което го е обременявало (в случая - правото на кооперативно земеползване). Тази конструкция не може да се използва, тъй като тя изхожда от предпоставката, че правото на собственост запазва своя обект индивидуализиран и докато трае обременяването му с

ограниченото вещно право. В случая, правото на собственост върху земеделските земи, внесени в ТКЗС не е запазило своя обект (индивидуално определения участък земя), а го е променило. Той е вече родово определен - земеделска земя, определена по количество и качество, в рамките на блоковете на ТКЗС. Индивидуализацията на обекта на това право на собственост не е могло да стане при прекратяване на членственото правоотношение на кооператора, внесъл земята и ТКЗС при превръщането му в АПК, тъй като за това са били необходими определени действия - да се отмери равностойна по количество и качество земя и да се предаде на собственика. Това не е било направено. Прави се сега, в процедурата по възстановяване на собствеността върху земи по реда на ЗСПЗЗ.

Езикът на ЗСПЗЗ също не може да се използва за доказване на тезата на групата народни представители от СДС.

ЗСПЗЗ използва различни формулировки, за да обозначи възстановяването на правото на собственост. Приетият от VII Велико Народно събрание вариант на закона използва израза "възстановяват се правата на собствениците" в чл.10, ал.1 и 3 и израза "възстановява се правото на собственост" в чл.7, чл.8, чл.10, ал.2, 4 и 6, чл.25, ал.2, чл.28, ал.1 и чл.29, ал.1. В приетия от XXXVI Народно събрание вариант на ЗСПЗЗ е използвано още по-голямо разнообразие от изрази:

- "възстановяват се правата на собствениците" - в чл.10, ал.1, 2, 3, 4, 5, 6 и 7; чл.19;

- "възстановява се правото на собственост" - в чл.10,ал.9; чл.25,ал.2; §4б, ал.1 и §4и от преходните и заключителни разпоредби;

- "земите ... се връщат на собствениците" - в чл.10,ал.10;

- "възстановяване на собствеността" - в чл.10а,ал.1; чл.10б,ал.1 и 3;

- "собствеността върху земите се възстановява" - в чл.10а,ал.2;

- "възстановени права на собственост" - в чл.10а,ал.3;

- "възстановяване на правата върху земеделски земи" - в чл.11,ал.1;

- "възстановен имот" - в чл.12,ал.4;

- "подлежащи на възстановяване земи" - в чл.15,ал.2;

- "възстановява собствеността върху земеделските земи" - в чл.17, ал.1 и 2;

- "правото на собственост върху земеделските земи се възстановява" - в чл.29,ал.1.

Това са повече от 10 различни формулировки, които се отнасят до едно и също - до възстановяването на собствеността върху земи - земеделски, в строителните граници на населени места и гори. Това голямо разнообразие на формулировки е запазено и в приетия от XXXVII Народно събрание вариант на ЗСПЗЗ.

Групата народни представители от СДС изразяват свое оригинално виждане, като смятат, че под "възстановяване на собствеността" трябва да се разбира "възстановява се правото на ползване". Други преди тях, при действието на ЗСПЗЗ в редакцията му от 1992 г. са смятали, че изразите "възстановява се правото на

собственост" и "възстановяват се правата на собствениците" имат различен смисъл. Че вторият израз означава, че лицата, внесли земя в ТКЗС не са изгубили собствеността си върху нея и че с възстановяването на собствеността те не придобиват право на собственост, а само възстановяват възможността си да упражняват това свое право, което никога не са губили. Обратно, първият израз би следвало да означава, че лицата внесли земя в ТКЗС са изгубили правото си на собственост върху нея.

Наистина ли зад различните формулировки на ЗСПЗЗ, с които е обозначено възстановяването на собствеността върху земи - земеделски, в строителните граници на населени места и гори, се крие различен смисъл? Ако това е така, би следвало всяка от изброените по-горе над 10 различни формулировки, използвани от ЗСПЗЗ, да има различен смисъл. Такова различие в смисъла им обаче не може да се открие.

Схващането, че израза "възстановяват се правата на собствениците" означава, че лицата възстановяващи собствеността си върху земеделски земи не са изгубвали собствеността си върху тях, се опровергава от самия ЗСПЗЗ. Не подлежи на никакво съмнение, че в резултат на прилагането на чл.12 и 13 от Закона за собствеността на гражданите собственици на земеделски земи са изгубили собствеността си върху тях. Това се "признава" от самия ЗСПЗЗ и то не къде да е, а в "основния" му текст - чл.10. В неговата ал.2 се говори за земи, **одържавени** по отменения чл.12 от ЗСГ. Въпреки това, в същата ал.2 се използва израза "възстановяват се

правата на собствениците", който би трябвало да значи, че собствениците не са изгубвали собствеността си.

Същото е и в ал.5 на чл.10. Не подлежи на съмнение, че земите включени в Държавния горски фонд са държавни и с факта на включването им собствениците им се превръщат в бивши собственици, тъй като изгубват правото си на собственост. Въпреки това, ЗСПЗЗ използва отново израза "възстановяват се правата на собствениците", а не "възстановява се правото на собственост", което би било точното, според логиката на поддръжниците на различния смисъл на двата израза.

Същото е и в ал.3 и ал.4 на чл.10. Отново е употребен израза "възстановяват се правата на собствениците", въпреки че собствениците са изгубили собствеността си.

Още нещо. ЗСПЗЗ използва израза "възстановяване на собствеността" във всички свои текстове, които са общи за всички хипотези на възстановяването на собствеността. Това са чл.10а, чл.10б, чл.14, ал.1, чл.17, ал.1. Последните два текста уреждат не какво да е, а правомощията на общинската поземлена комисия. С решението си тя "възстановява собствеността върху земеделските земи". Тук законът изобщо не държи сметка за някакъв различен смисъл, криещ се зад различните формулировки използвани в чл.10. Във всички случаи общинската поземлена комисия "възстановява собствеността", а не "правата на собствениците".

Кои са тези "права на собственика", които са различни от правото му на собственост? Собственикът притежава само едно субективно право - правото си на собственост. Известно е, че според

преобладаващото мнение това право се състои главно от правомощията владение, ползване и разпореждане. Известно е също, че тези правомощия не са самостоятелни субективни права. Нещо повече - те изобщо не са субективни права, а само правомощия, т.е. относително обособени части от съдържанието на едно единно субективно право. С други думи "правата" на собственика се изчерпват с правото му на собственост, което е едно единно субективно право, а не множество от субективни права. Именно притежаването на правото на собственост определя едно лице като собственик, а не като нещо друго. Онзи, който притежава друго, различно от собствеността субективно вещно право никога не се нарича "собственик", а, в зависимост от притежаваното право - "ползвател", "земеползвател", суперфициар" и т.н. Същата връзка между названието на субекта на субективното право и самото право съществува и в облигационното право. Никой не нарича наемателя "заемател" или "арендатор", или "влогодател", или по някакъв друг начин, а именно "наемател", защото на него принадлежат правата на ползване по договора за наем.

Накрая, необходимо е да се обърнем към общоупотребимия български език, така както изисква чл.9, ал.1 от ЗНА. Думите "възстановявам" и "възстановяване" означават "правя нещо разрушено, унищожено да добие отново предишното си състояние, предишния си вид; възобновявам. Създавам отново или връщам нещо, което е изразходвано или изгубено; започвам отново някакво прекъснато отношение", а "възстановявам се", съответно "възстановява се", за състояние или за отношение, означават

"отново започвам да съществувам след период на временно изчезване или прекъсване".⁴ В този смисъл думите "възстановяване" и "възстановява се" са употребени и в множеството нормативни и други правни актове, издадени през последните години, с които се възстановяват субективни права, като се започне от Закона за имената на българските граждани, който дава възможност за "възстановяване на насилствено изменените имена" и се стигне до множеството укази на Президента на Републиката, с които той възстановява "историческото наименование" на населени места, площади и пр.

Необходимо е специално да се отбележи, че със същия смисъл думите "възстановява" и "възстановява се" са употребени и в т.нар. "реституционни закони". Това са Закона за възстановяване на собствеността върху одържавени недвижими имоти - в заглавието и в чл.1, чл.2, чл.3 и чл.4; в Закона за възстановяване собствеността върху някои магазини, работилници, складове и ателиета - в заглавието и в чл.1; в Закона за възстановяване собствеността върху някои отчуждени имоти по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС - в заглавието; в Закона за възстановяване собствеността върху недвижими имоти на български граждани от турски произход, направили постъпки за заминаване в Република Турция и други страни през периода май-септември 1989 г. - в заглавието и в чл.1, чл.4, чл.5, чл.8 и чл.9.

Ако наистина изразите "възстановяват се правата на собствениците" и "възстановява се правото на собственост" имат

⁴ Вж. Речник на българския език, т.ІІ, С., 1979 г., изд. на БАН, с.599-600.

различен смисъл, то въз основа на чл.37, ал.2 от Указа за прилагане на ЗНА е необходимо в допълнителна разпоредба към ЗСПЗЗ това различие изрично да се укаже, тъй като то не следва от общоупотребимия български език. В ЗСПЗЗ такава допълнителна разпоредба няма, нито някога е имало предложение за създаването ѝ.

В заключение. Смисълът на употребените в ЗСПЗЗ изрази **"възстановяват се правата на собствениците върху земеделските земи"** и **"възстановява се правото на собственост върху земеделските земи"** е еднакъв.⁵ Не съществува обективна основа - нито езикова, нито законодателна, за да се приеме, че съществува различие в смисъла на двата изрази или за да се приеме, че изразът **"възстановяват се правата на собствениците"** означава, че собствениците на включените в ТКЗС земи не са загубвали никога собствеността си върху тях. А да се твърди, че под "собственост" ЗСПЗЗ разбира "право на ползване" е просто произволно.

Изводът е, че ако членовете на ТКЗС са запазили правото си на собственост до влизане в сила на ЗСПЗЗ през 1991 г., то това е право на собственост върху неиндивидуализирана вещ, върху земя определена само по своето количество и качество. Такова право на собственост не може да бъде нарушено при изготвянето на плановете за земеразделяне, тъй като върху конкретния участък земя, който с плана се предоставя на определено лице, никое друго лице няма субективно право на собственост. А плановете за земеразделяне се изготвят само там, където старите реални

⁵ Навсякъде в тази работа двата изрази се употребяват като синоними.

граница на земите, включени в ТКЗС не съществуват или не могат да бъдат възстановени (това са около 80% от земите в страната, върху които собствеността се възстановява по реда на ЗСПЗЗ)..

5. Третата основна предпоставка, от която изхождат групата народни представители от СДС, за да оспорят съответствието с Конституцията на посочените тестове от ЗИДЗСПЗЗ, е че ЗСПЗЗ възстановява правото на собственост автоматично, с влизането си в сила.

Очевидно тази теза е повлияна от разпоредбите на Закона за възстановяване на собствеността върху одържавени недвижими имоти. Възстановяването на правото на собственост по този закон действително настъпва автоматично с влизането му в сила. Той не предвижда издаването на никакви административни или други правни актове, които да са от значение за възстановяването на правото на собственост. Предвижда само предаване на обекта, върху който собствеността е възстановена и деактуването му като държавна собственост. Деактуването само констатира, че имота вече има друг собственик. Поддържаната теза не държи сметка за чл.17, ал.1 и 2 от ЗСПЗЗ (в редакцията им от 1992 г.) и за чл.14, ал.1, т.1 и чл.17, ал.1 (в редакцията им от 1995 г.). Разпоредбите са недвусмислени и категорични - общинската поземлена комисия възстановява собствеността върху земите с решение. Преди издаването и влизането в сила на това решение правото на собственост върху земята не е възстановено. Аргумент в подкрепа на това разбиране се съдържа и в чл.12, ал.1 от ППЗСПЗЗ. Тази разпоредба уточнява началния момент, от който започва да тече

три годишния срок, в който чуждите граждани, възстановили правото си на собственост върху земи трябва да го прехвърлят. Началният момент е влизането в сила на решението на ОПК или на съда, с което се възстановява правото на собственост. Преди този момент те не са собственици и поради това върху тях не тежи установеното в чл.10а, ал.3 от ЗСПЗЗ задължение за прехвърляне на притежаваното право на собственост. Ако се приеме тезата, че правото на собственост е възстановено по силата на закона ще се стигне до абсурда чуждите граждани да са длъжни да го прехвърлят преди решението на ОПК да влезе в сила или изобщо преди да има каквото и да е решение за възстановяване на собствеността им, т.е. преди да е ясно притежават ли земи и кои са тези земи.

Групата народни представители от СДС не са обърнали внимание и на чл.10а, ал.2 (редакцията е от 1992 г.), която постановява, че възстановяването на собствеността става след завършване на земеразделянето и уедряване на имотите в землището.

Издаването на административен акт за възстановяване на правото на собственост се изисква и по Закона за възстановяване собствеността върху някои отчуждени имоти по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС.

По Закона за възстановяване собствеността върху някои магазини, работилници, складове и ателиета правото на собственост се възстановява с извършване на едно правно действие - връщане на купувачите, съответно на техните правоприменици на получените от продажбата суми.

По Закона за амнистия и връщане на отнети имущества също се изисква административен акт, за да бъде върнат конфискувания имот на бившия собственик или на наследниците му по закон, т.е. за да бъде възстановено правото му на собственост върху него.

В заключение. Възстановяването на правото на собственост по отделните реституционни закони става по различен начин. Фактическите състави са различни и няма основания, разрешенията които един закон дава да се пренасят към случаите, уреждани от друг.

Възстановяването на собствеността по ЗСПЗЗ става с административен акт. До влизането му в сила собствеността върху конкретен имот не е възстановена и поради това правото на собственост не може да бъде нарушено или отнето с действия преди издаването на този административен акт, каквито са действията по изготвянето на плановете по земеразделяне, вкл. и действията по групирането в рамките на отделните местности на земите на кооператорите и съдружниците в търговски дружества.

6. Според групата народни представители от СДС чл.9а, ал.1, т.3 и 4 "създават с нищо неоправдано привилегии на общините и държавата пред другите купувачи, с което се нарушава равнопоставеността на всички граждани и юридически лица, постановено от чл.19, ал.2 от Конституцията".

Най-напред, чл.19, ал.2 от Конституцията не постановяват обща и всеобхватна равнопоставеност между "всички граждани и юридически лица". Той изисква само законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица "еднакви правни

условия за стопанска дейност". Освен това т.1 и 2 също създават привилегии за определен вид купувачи, които са от същия вид като тези за общините и държавата, но за тях групата народни представители от СДС не смята, че нарушават Конституцията. Следователно искането за обявяване на противоконституционността на посочените разпоредби не изхожда от необходимостта за стриктно спазване на Конституцията, а от желанието за постигане на едни или други социални и икономически резултати, от желанието за водене на една или друга политика.

Не е вярно и твърдението, че привилегиите за общините и държавата са "с нищо неоправдани". Ал.5 на чл.9а изрично посочва, че земите придобити по този член се използват за оземляване, обезщетяване или за други нужди по чл.24, ал.2 и 3. Около 10 % от земеделските стопани не притежават никакви земеделски земи, а около 75 % притежават от 1 до 10 дка. Необходимо е тези от тях, които желаят да се занимават със земеделие да бъдат землени. Според групата народни представители от СДС тази цел противоречи на Конституцията.

Ако чл.9а, ал.1, т.3 и 4 бъдат обявени за противоконституционни ще се затвори един от каналите, по който държавата може да придобива земя, за да оземлява малоимотните и безимотните граждани на страната.

7. Установеното от чл.10, ал.7 условие за възстановяване на собствеността върху земи в строителните граници на населените места: "извършени строежи или учредено право на строеж" не

нарушава чл.17, ал.3 от Конституцията, тъй като до влизане в сила на решението на ОПК по чл.14, ал.1, т.1 от ЗСПЗЗ (чл.17, ал.1 до изменението) претендиращият възстановяване на собствеността все още не е собственик, а лицата, в чиято полза са издадени решения за възстановяване на собствеността до влизане в сила на ЗИДЗСПЗЗ запазват придобитите права (§30, ал.1 от преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ).

Ограничения на възстановяването на собствеността върху земи в строителните граници на населените места съществуваха и според редакцията на чл.10, ал.7 от 1992 г. Неприемливо е разбирането, че някои ограничения на възстановяването на собствеността приети от едно Народно събрание съответстват на Конституцията, а същите ограничения, приети от друго народно събрание - са противоконституционни.

8. Допълнението в края на чл.10а, ал.1 не противоречи на Конституцията, тъй като посочените в него документи, чрез които може да се възстановят старите реални граници на земите са най-точните от техническа гледна точка. то не може да нарушава чл.17, ал.3, тъй като едва след прилагането му собствеността се възстановява. Преди това в полза на заявителите не съществува право на собственост върху конкретно определен участък земя.

9. Оспорването на чл.10б, ал1 се аргументира с това, че някои от участъците земя, бившите собственици на които трябва да бъдат обезщетени били много скъпи. Следователно посочената разпоредба е противоконституционно за скъпите участъци земя, а не е за по-евтините. Това основание не се опира на Конституцията,

а на икономическия еквивалент на различните обекти на правото на собственост.

10. ЗСПЗЗ не може да толерира онези заявители, които са доказали правото си на собственост чрез лъжливи декларации, както и онези от наследниците на бивш собственик, всеки от които поотделно е възстановил в свое лице собствеността върху едни и същи земи на наследодателя. Поискани са за възстановяване земеделски земи с 3,5 млн. дка в повече от наличните в страната, поради лъжливи декларации и дублиране на земи. Разпоредбите на чл.14, ал.6, 7 и 8 имат за цел да ограничат тези начини за възстановяване на собствеността и защитават правата на онези заявители от населеното места, които не са ги използвали. В противен случай надписаната земя ще бъде за сметка на добросъвестните заявители. Такава цел не може да е в противоречие с Конституцията.

11. Чл.17, ал.3 и 7 от ЗСПЗЗ са в точно съответствие с чл.19, ал.4 от Конституцията тъй като създават условия за осъществяване на едро земеделие. Историята на земеделското производство категорично е доказала, че едрото земеделие води до по-добри икономически и социални резултати от дребното. Чл.17, ал.3 и 7 от ЗСПЗЗ не нарушават чл.19, ал.2 от Конституцията, защото начина на възстановяване на собствеността не е стопанска дейност, защото предвиденото в него групиране на земите се извършва по изричното желание на членовете на кооперацията или търговското дружество, защото се отнася до всички кооператори и съдружници в търговски дружества. Не е вярно твърдението на групата народни

представители на СДС, че кооператорите и съдружниците получавали "имагинерно право върху неопределен обект". В ал.1 на чл.17 е посочено, че всички лица, които възстановяват собствеността си чрез план за земеразделяне, в това число и лицата по ал.3 получават решение на ОПК, в което са посочени граници на земите, върху които се възстановява собствеността им и към всяко решение има приложена скица на имота.

12. Ал.8 на чл.17 не противоречи на Конституцията поради съображенията изложени в т.10.

13. Групата народни представители от СДС са прави, че наличната държавна земя не е достатъчна за обезщетяване на лицата, чиято собственост не може да се възстанови. При това положение неизбежно е да се определят приоритети при обезщетяването. В противен случай ще действа правилото на първия по време. Определените в чл.19а приоритети при обезщетяването представляват реализация на политика за подпомагане на лицата, които се занимават със земеделие (независимо от правно организационната форма, в която това става). Тази политика не противоречи на Конституцията, тъй като чрез нея се осигурява разумното използване на земеделската земя, която е основно национално богатство.

14. Като оспорват съответствието с Конституцията на ал.6 на чл.27 групата народни представители от СДС не са обърнали внимание, че земята под и около сградите е държавна (чл.10б, ал.4 от ЗСПЗЗ). Поради това разпоредбата не може да нарушава чл.17, ал.3. Тя не засяга частна собственост.

15. Не са основателни претенциите за нарушаване на чл.17, ал.3 и 5 от Конституцията на §§4 до 4ж от преходните и заключителни разпоредби на ЗСПЗЗ. Вече бе доказано, че бившите собственици придобиват право на собственост върху земите, за които претендират възстановяване на собствеността едва с влизане в сила на решението на ОПК по чл.14, ал., т.1 и по чл.17, ал.1 от ЗСПЗЗ. За онези от земите по §4, за които до влизане в сила на ЗИДЗСПЗЗ има влезли в сила решения за възстановяване на собствеността разпоредбите на оспорените параграфи не се прилагат, а лицата с възстановена собственост запазват правата си (§30, ал.1 от преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ). Освен това ограничения за възстановяването на собствеността върху земите по§4 са съществували във всички редакции на ЗСПЗЗ. Не може да бъде основание за противоконституционност вида на мнозинството в Народното събрание, което е приело ограниченията.

16. Разпоредбата на изр. второ на §13, ал.7 от преходните и заключителни разпоредби на ЗСПЗЗ би засегнало придобити права на собственост, ако се отменя акт на ликвидационния съвет, от който те се придобити. Основанието за отмяната е несъответствие със закона на този акт. Това не е посочено изрично в ЗСПЗЗ, но не е и необходимо, тъй като актовете на ликвидационните съвети са административни актове и за издаването и отмяната им важи ЗАП. (Така смята и конституционния съд в мотивите към решение N 6 по к.д. N 9 от 1992 г.) ЗСПЗЗ и конституцията не могат да толерират придобити незаконно права.


17. Вземанията на кредиторите не се защитават от чл.17, ал.3 на Конституцията, тъй като не са собственост по смисъла на тази разпоредба. Поради това §28 от преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ не може да противоречи на тази конституционна разпоредба.

18. Конституцията не определя начина на гласуване от съсобствениците и по-конкретно от какво зависи броя на гласовете, които има всеки един от тях. Чл.32 от ЗС не е конституционна разпоредба и ЗСПЗЗ може да се отклони от него. Това обаче не е основание за обявяване на противоконституционността на §29 от преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ .

19. Второто изречение на ал.1 на §28 от преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ не лишава никога от правото да избира свободна своята професия и място на работа и не дискриминира никого. Поради това не противоречи на чл.6, ал.2 и чл.48, ал.3 от Конституцията. То гласи: "Съдът извършва заличаването служебно."

Въз основа на изложените съображения Комисията по земеделието и горите на Народното събрание предлага на Конституционния съд да не уважи искането на група народни представители за обявяване противоконституционността на някои разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, обнародван в ДВ, бр. 45 от 16 май 1995 год.

2.06.1995 год.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: 
ДОЦ. ТОДОР ТОДОРОВ