

СТАНОВИЩЕ

на Фондация “Български адвокати за правата на човека”,

по конституционно дело № 7/2014 г.

С определение на Конституционния съд на Република България по конст. дело № 7/2014 от 29.04.2014 г. е допуснато за разглеждане по същество искането на Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд на Република България за установяване на противоконституционност на т. 8 от Решение на Народното събрание от 26.05.2009 г. по доклада на Временната анкетна комисия за установяване на актове и действия, с които са уредени собствеността и начинът на ползване на имоти в Студентски град (обн., ДВ, бр. 41 от 2.06.2009 г.). По делото, наред с други, съдът е конституирал като заинтересовано лице и Фондация “Български адвокати за правата на човека”.

Фондация “Български адвокати за правата на човека” подкрепя искането и споделя в основното изложение в него аргументи. В допълнение могат да бъдат изтъкнати следните съображения:

I. По твърдяното в искането противоречие с чл. 17, ал. 1 от Конституцията и чл. 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС)

1. Анализът на съответствието на мярката, чието обявяване за противоконституционна се иска, с посочените текстове от Конституцията на РБ и ЕКЗПЧОС (която трябва да бъде взета под внимание най-малкото като тълкувателен стандарт) налага предварително изясняване на въпроса доколко с нея се засяга правото на собственост, което е обект на защита и от двата текста.

Мярката представлява ограничение на правото на разпореждане с обхванатите от нея имоти. Правото на разпореждане е едно от основните правомощия, включени в правото на собственост. Както Конституционният съд на РБ (КС), така и Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) вече са имали случаи да се произнесат, че не само отнемането, но и ограничаването на правото на собственост, и по-специално на правото на разпореждане, могат да доведат до нарушение на споменатите разпоредби и това се илюстрира от цитираните в искането на ОССГК техни решения.

Така с т. 1 на решение № 8 от 19.VI.1995 г. на КС на РБ по конст. д. № 12/95 г. са обявени за противоречащи на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията разпоредби, които задължават собственика на земеделски земи при продажбата им да ги предложи на общината, а след това и на държавата, преди да може свободно да определи купувача – съществено се нарушава конституционно

защитеното право на собственост, защото собственикът на земеделска земя не може свободно да определя купувача. Това право естествено е още по-засегнато от мярка с неопределено във времето и вече доста продължително действие, която въобще препятства упражняването на правото на разпореждане с въпросните имоти.

Така и по цитираното в искането дело *Спорунг и Льонрот срещу Швеция*¹ ЕСПЧ е разгледал оплаквания от накърняването на възможността за разпореждане със засегнатите имоти чрез ограничения върху правото на собственост, които са направили упражняването му несигурно. С оглед на специфичните обстоятелства в случая Съдът е намерил за неприложими правилата във второто изречение на чл. 1, ал. 1 относно “лишаването от собственост” и във втората алинея относно правото на държавите, наред с другото, да контролират ползването на собствеността в съответствие с общия интерес, като приемат такива закони, каквито сметат за необходими за тази цел. Разгледал е оплакванията през призмата на първото изречение на първата алинея, което установява едно общо правило – принципа на мирно ползване на собствеността. Приел е, че в конкретния случай спорните мерки не са засегнали юридически правото на собствениците да се разпореждат с имуществото си, но все пак на практика значително са ограничили възможността за упражняването на това право. Те са засегнали и самата същност на собствеността, като правото на собственост на жалбоподателите е станало несигурно и е създадена възможност за отнемането му. Съдът стига до заключение, че създадената ситуация е нарушила справедливия баланс, който трябва да се постигне между защитата на правото на собственост и изискванията на общия интерес: жалбоподателите са понесли индивидуална и прекомерна тежест, която би могла да се третира като легитимна само ако те бяха разполагали с възможност да поискат намаляване на дългите срокове, през които мерките са действали, или да претендират обезщетение.

Съдът не се е отклонил от тази своя позиция и в по-новата си практика.² Така в едно от скорошните си решения по делото *Хюсеин Каплан срещу Турция*³ той установява нарушение на правото на мирно ползване на собствеността по първата хипотеза на първата алинея на чл. 1 от Протокол 1, тъй като държавата в продължение на повече от 20 години е ограничила правото на жалбоподателя да се разпорежда с имота си, тъй като по градоустройствените планове теренът бил предназначен за изграждане на училище. Същевременно националният съд е отказал да му изплати каквото и да било обезщетение за прекомерно дългото ограничаване на правата му.

Разглежданият мораториум действа вече 5 години и засегнатите лица не разполагат с вътрешноправно средство, посредством което да постигнат преустановяване на действието му или да получат обезщетение за причинените в резултат на действието му вреди, доколкото хипотезата не се обхваща от

¹ *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, решение от 23.09.1982 г.

² *Elia S.r.l. c. Italie*, no 37710/97, § 57; *Scordino (no 2)*, § 73; *Köktepe c. Turquie*, no 35785/03, § 85, 22 юли 2008; *Hakan Ari c. Turquie*, no 13331/07, § 37, 11.01. 2011, *Ziya Çevik c. Turquie*, no 19145/08, § 36, 21.06. 2011).

³ *Hüsein Kaplan c. Turquie*, решение от 1 октомври 2013 г.

ЗОДОВ. Следователно в светлината на практиката на ЕСПЧ е нарушен справедливият баланс между обществения интерес и индивидуалните права, които чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията защитава. При това следва да се отчете и общата прекомерна продължителност на процеса на реституция, особено по ЗСПЗЗ, която ЕСПЧ неведнъж е констатирал, като е приемал, че сложността на въпросите, които възникват в този процес, не е достатъчно оправдание за властите (*Любомир Попов срещу България*⁴, § 122, *Петкова и други с/у България*, § 44). Следва да се имат предвид и изричните мерки за изпълнение на задължението на България по чл. 46 от ЕКЗПЧОС, които ЕСПЧ е посочил напр. в решението си от 31 май 2012 г. по делото *Василев и Дойчева срещу България*⁵.

В подкрепа на изложеното е например и решението по делото *Дебелянови с/у България*⁶, в което ЕСПЧ е разгледал засягането на признатото със съдебно решение за отмяна на отчуждаването право на собственост на жалбоподателите вследствие на Решението на НС от 8.06.1994 г. за установяване мораториум върху изпълнението на реституционните закони по отношение на имущества, които съставляват национални културни паметници, до приемането на Закон за културните паметници. ЕСПЧ приема, че чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията е нарушен поради нарушаването на изисквания от тази разпоредба справедлив баланс, по-специално като се има предвид пълната липса на обезщетяване на жалбоподателите за продължителната невъзможност да ползват имота си и несигурността относно момента, в който на това положение ще бъде сложен край: „... мярката е оказала сериозно ... влияние, пречейки на нормалното ползване на тяхното право в продължение на повече от дванадесет години. Невъзможността им към днешна дата да получат обезщетение за нанесените им вреди, ведно с несигурността на жалбоподателите по отношение на съдбата на техния имот, още повече е утежнила вредните последствия от спорната мярка” (§§ 52, 54 и 59).

Следователно, анализът на практиката на Европейския съд недвусмислено сочи, че решението на Народното събрание поставя въпроси на плоскостта на чл. 1 от Протокол № 1, и едва ли би било прието като съответстващо на тази разпоредба.

Във връзка с искането на ОССГК се поставя и въпросът доколко засегнатите от разглежданата мярка лица имат неподлежащ на оспорване от страна на държавата или нейни органи собственически титул за имотите, обхванати от мораториума, а това са всички незастроени имоти на територията на Студентски град. Несъмнено по принцип такъв е титулът в случаите, в които не се касае за имоти, възстановени по силата на ЗСПЗЗ или ЗВСНОИ по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНС, ЗДС и ЗС. Що се отнася до имотите, възстановени по силата на посочените два реституционни закона – към които е насочена мярката, съдейки 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 – очевидно спорната мярка има за цел да защити интереса на държавата в случаите, в които е възможно предявяване на исковете,

⁴ Решение от 7.01.2010 г.

⁵ Решение от 31.05.2012 г.

⁶ Решение от 29.03.2007 г.

визирани в т. 2 и 3 от Решението на Народното събрание от 26.05.2009 г., т.е. в които такива искове все още не са били разгледани от съдилищата и споровете не са решени със сила на пресъдено нещо. Въпреки това обаче мораториумът не е ограничен до такива имоти. Във всички случаи на признато по безспорен и неотменим начин право на собственост на засегнатите лица, това право се накърнява недопустимо поради общия характер на разглеждания мораториум и е налице несъмнено противоречие с чл. 17, ал. 1 от Конституцията и чл. 1 от Протокол № 1 към ЕКЗПЧОС.

Що се отнася до въпроса доколко административните актове на органите, компетентни да възстановят собствеността по двата реституционни закона, създават неоспорим титул върху възстановените имоти, той следва да се разглежда и в светлината на чл. 17, ал. 2 от ГПК и тълкувателната практика на ВКС, по-специално ТР № 6 от 10.05.2006 г. по т. д. № 6/2006 г. и № 5 от 14.01.2013 г. по тълк. д. № 5/2011 г. на ВКС, ОСГК. Не бива да се пренебрегва фактът, че българският законодател е преценил и е уредил възможността по част от реституционните закони собствеността да бъде възстановявана по административен ред. Става въпрос за стабилни административни актове, от които лицата, чиито реституционни права те признават, черпят собственически права и във визираните от решението на НС хипотези те са останали неоспорени – в някои случаи навярно в продължение на години. Последниците от тяхната евентуална нищожност или унищожаемост поради грешки на съответните административни органи, които тези лица не са могли да предотвратят или дори да знаят, не следва да бъдат понасяни от тях (в този смисъл решението на ЕСПЧ по делото *Великови и други с/у България*⁷). В резултат на цитираната тълкувателна практика тези лица са поставени в положение на несигурност относно правото си на собственост, доколкото по искане или възражение на държавата или нейни органи, натоварени с упражняване правата ѝ на собственост, може да бъде упражнен косвен съдебен контрол върху актовете, възстановяващи правото им на собственост, и техните последици да не бъдат зачетени. Мораториумът, наложен с цел държавата да се подготви за предявяването на такива искове, задълбочава и продължава това състояние на несигурност, за което засегнатите лица не разполагат с възможност за обезщетение.

Това положение, съчетано и с непрекъснато продължавания мораториум върху придобиването по давност на имоти частна държавна собственост, нарушава справедливия баланс между общия интерес и засегнатите индивидуални права.

Съгласно Конституцията упражняването на правото на собственост може да бъде ограничавано (чл. 57, ал. 2), но ограничението трябва да е въведено със закон, да е необходимо за постигане на конституционно легитимна цел и да е пропорционално средство за защита на застрашените конституционни ценности (в този смисъл напр. решение № 2 от 31.03.2011 г. по к.д. № 2 от 2011 г.; Решение № 15 от 21.12.2010 г. на КС по к. д. № 9/2010 г.). В случая ограничението не е наложено със закон и, макар да преследва легитимни цели, не е нито необходимо за постигането им – тъй като държавата разполага с

⁷ Решение от 15.03.2007 г.

общия гражданскоправен ред за защита на правото си на собственост, нито пропорционално. В съответствие с принципа за съразмерност, при подобни ограничителни мерки трябва да се търси най-малко рестриктивният механизъм за постигането на легитимната цел. Както КС е отбелязал във второто от цитираните по-горе решения, това са класическите съставки на конституционното изискване за пропорционалност.

II. По твърдяното противоречие с чл. 117, ал. 1 от Конституцията

Във всички случаи т. 8 от Решение на Народното събрание от 26.05.2009 г. е в нарушение на тази конституционна разпоредба.

Мораториумът очевидно е въведен като обезпечителна мярка по бъдещите иски, визирани в т. 2 и 3 на решението. Налагането на такива мерки обаче, както и решаването на споровете за собственост, са от компетентността на съдилищата. Освен това при обезпечение на бъдещ иск съдът извършва преценка на относимите обстоятелства и определя подходящ срок за предявяването му. С наложения мораториум държавата се освобождава от подчиняването на тези изисквания по отношение на бъдещи иски, по които самата тя ще бъде страна и така си осигурява по-благоприятни условия.

Това нарушава общия принцип за равенство, който е и конституционно установен, а в частност и принципа за равенство на страните в съдебния процес, прокламиран в чл. 121, ал. 1 КРБ.

В заключение, дори и с оглед на засилената защита на държавната собственост поради предназначението ѝ да задоволява обществени нужди, установяването такава обща забрана и създаването на подобно привилегировано положение не могат да се приемат за съответни с принципа на правовата държава и за пропорционални, а още по-малко това може да се приеме за един толкова продължителен период от вече пет години.

София, 22.05.2014 г.

Доц. д-р Светла Маргаритова,
Председател на Управителния съвет
на фондация БАПЧ

