

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 6

от 5 юни 1992 г. по конституционно дело

№ 9 от 1992 г.

Конституционният съд в състав: Асен Манов - председател, и членове: Младен Данаилов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Нено Неновски, Николай Павлов, Теодор Чипев, Милена Жабинска, Любен Корнезов и Пенчо Пенев, при участие на секретар-протоколита Стойка Белова, разгледа в закрито заседание на 28 май и 1 юни 1992 г. конституционно дело № 9 от 1992 г., докладвано от съдията Нено Неновски.

Делото е образувано по искане на 61 народни представители от 36-о Народно събрание, подадено на 16 април и уточнено на 28 април 1992 г. Искане се да бъде обявен за противоконституционен Законът за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗИДЗСПЗЗ) - ДВ, бр. 28 от 1992 г., тъй като е налице съществено противоречие с Конституцията на отделни негови разпоредби - § 8, точка 8, § 9, § 36. Ако искането за обявяване на ЗИДЗСПЗЗ за противоконституционен в цялост не се уважи, да се обявят за противоконституционни посочените разпоредби.

С определение от 29 април 1992 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането, като е определил и заинтересованите страни по делото - Народното съб-

рание, Министерският съвет, Министерството на земеделието, Централният кооперативен съюз.

Определените като заинтересовани страни не са представили писмени становища и доказателства в определения им срок.

Като доказателство по делото са приложени преписи от стенографските протоколи от обсъждането на ЗИДЗСПЗЗ в Народното събрание на първо и второ четене.

За да се произнесе по направеното искане, Конституционният съд взе предвид следното:

Раздел I

По § 8, точка 8 ЗИДЗСПЗЗ

С тази разпоредба е отменена ал. 8 на чл. 10 от Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), с която чуждестранните юридически лица, чуждите граждани, както и българските граждани, постоянно живеещи в чужбина, чиито права на собственост са възстановени по реда на този член, се задължават в тригодишен срок да я прехвърлят на лицата по чл. 3, ал. 1. В § 9 (ал. 3 на новия чл. 10а) ЗИДЗСПЗЗ това задължение е запазено само за чуждите граждани.

Според авторите на искането освобождаването на чуждестранните юридически лица от задължението да прехвърлят възстановената им собственост е в противоречие с чл. 22, ал. 1 от Конституцията, който охранява важен държавен и обществен интерес. Оспорва се следователно отменителна законова норма и то само доколкото тя има ефект по отношение на чуждестранните юридически лица, посочени в чл. 10, ал. 8 ЗСПЗЗ.

Член 22, ал. 1 от Конституцията изключва възможността чуждестранни юридически лица да придобиват право на собственост върху земя. Конституционният съд обаче не възприема съображението, че възстановяването на правата на собствениците е придобиване по смисъла на чл. 22, ал. 1. Поради това и възстановяването на правото на собственост върху земеделски земи на чуждестранни юридически лица не би представлявало нарушение на чл. 22, ал. 1. Възстановява се съществувало правно положение, като се има предвид, че правото не е изчезнало, но е имало пречки да бъде упражнявано. Не е случайно, че в закона се използва предимно изразът "възстановяват се правата на собствениците върху", а не "възстановява се правото на собственост", сиреч създават се възможности и условия собствениците отново да упражняват правомощията, произтичащи от правото на собственост. При това законът навсякъде говори за собственици с актуалното звучене на понятието, а не за бивши собственици.

С оглед на прилагането на закона съществуват различни хипотези на възстановяване правата на собствениците върху земеделски земи. Но би било необосновано да се приеме, че в едни случаи е налице възстановяване, в други придобиване и заради безспорните особености на отделните случаи да се разкъсва единната им правна характеристика. Всички те са проявни форми на едно и също нещо - възстановяване на правата на собствениците.

С оглед на изложеното разпоредбата на § 8, точка 8 ЗИДЗСПЗЗ не е противоконституционна.

Раздел II

По § 9 ЗИДЗСПЗЗ

1. **Относно новия чл. 10а, ал. 1 и 2 ЗСПЗЗ.** С посочената разпоредба възстановяването на собствеността става в реални граници, там където те съществуват или е възможно да бъдат установени. С ал. 2 на същия член се предвижда възможност собствеността върху земите, чиито граници не съществуват, да се възстановява в реални граници върху равностойни по количество земи в землището на съответното населено място или в съседно землище, а със съгласието на собствениците – и в друго землище след завършване на земеразделянето и уедряване на имотите в него.

Подателите на искането оспорват възприетия в ал. 1 на чл. 10а принцип за възстановяване на собствеността в реални граници на две правни основания. От една страна, разпоредбата на ал. 2 влизала в противоречие с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, с които правото на собственост се гарантира и защитава от закона, а частната собственост е обявена за неприкосновена. Поддържа се, че възстановяването в реални граници превръщало правото на собственост във фикция и по-специално, когато границите на земеделската земя не съществуват – всеки, който възстановявал собствеността си в установими реални граници, нарушавал собствеността на други граждани. Освен това разпоредбата лишавала правото на собственост от защита. От друга страна, се влизало в противоречие и с чл. 21, ал. 1 от Конституцията, която разпоредба обявява земята за основно национално богатство, ползващо се от особената защита на държавата и обществото – възстановяването на собствеността в старите реални гра-

ници водело до силно раздробяване на земеделските земи, състояние неблагоприятно за възпроизводствените способности на земята, за развиване на модерно земеделие.

Твърдението, че възстановяването на собствеността в старите ѝ реални граници нарушава чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, е необосновано. Принципът, възприет в чл. 10а, ал. 1 ЗСПЗЗ, не изключва възможностите за съдебна защита на правото на частна собственост. А и в самия закон е дадена уредба на случаите, в които това право може да бъде засегнато - при намаляване на размера на земеделската земя в землището и при невъзможност за възстановяване на собствеността в старите реални граници - чл. 15, ал. 2 и чл. 17, ал. 2 (§ 16, точка 2 и § 17, точка 2 ЗИДЗСПЗЗ).

Не би могло да се приеме и твърдението за нарушаване на чл. 21, ал. 1 от Конституцията. Спорът за целесъобразността на една или друга аграрна политика, а оттук и за целесъобразността на законите, чрез които тя се провежда, не е равнозначен на спора за конституционност на определен закон. Конституцията не изключва възможността за различна законодателна политика в условията на политически, стопански и духовен плурализъм, тя определя само граници на тази политика. Спорът за целесъобразността на дадена законодателна политика ще се решава в рамките на демократичния процес. Възприетото в § 9 (чл. 10а, ал. 1) ЗИДЗСПЗЗ решение не излиза извън границите на Конституцията и ѝ остава подчинено.

Доколкото оспорването на ал. 2 на чл. 10а се прави само с оглед на органичната ѝ връзка с ал. 1, съображенията

за неоснователност на искането относно ал. 1 се отнасят и за искането относно ал. 2.

Поради изложеното новият чл. 10а, ал. 1 и 2 ЗСПЗЗ не е противоконституционен.

2. Относно новия чл. 10а, ал. 3 ЗСПЗЗ. Разпоредбата е само стеснен по преки адресати вариант на първоначалния чл. 10, ал. 8 ЗСПЗЗ. С нея се предвижда задължение за чуждите граждани, чиито права на собственост се възстановяват по реда на чл. 10а, да прехвърлят собствеността в тригодишен срок на лицата по чл. 3, ал. 1.

В искането се приема, че чл. 10а, ал. 3 открива възможност за придобиване на земя от чужденци не чрез наследяване по закон, а по пътя на възстановяването на правото на собственост върху земеделски земи. Така чл. 10а, ал. 3 се оказвал в противоречие с разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от Конституцията.

Безспорно е, че чужди граждани могат да придобиват земя единствено чрез наследяване по закон. Това конституционно изискване е отразено и конкретизирано в чл. 3, ал. 4 ЗСПЗЗ (§ 2, точка 3 ЗИДЗСПЗЗ), що се отнася до земеделска земя.

Както бе казано обаче в раздел I, в ЗСПЗЗ става дума не за придобиване по смисъла на чл. 22, ал. 1 от Конституцията, а за нещо различно - възстановяване на правата на собствениците или на техните наследници, какъвто е и смисълът на чл. 10, ал. 1 и 2 (§ 8, точка 1 и 2 ЗИДЗСПЗЗ). Това не може да не се отнася и за чл. 10а, ал. 3 ЗСПЗЗ.

Що се отнася до държавния и обществения интерес, който стои в основата на мотивите за оспорване на разпоредбата, той е защитен, тъй като чуждите граждани (собственици и техни на-

следници) според закона са задължени да прехвърлят собствеността в тригодишен срок, ако техните права на собственици са възстановени.

С оглед на изложените съображения новият чл. 10а, ал. 3 ЗСПЗЗ не е противоконституционен.

Раздел III

По § 36 ЗИДЗСПЗЗ

1. Относно новия § 12 от преходните и заключителните разпоредби на ЗСПЗЗ. С тази разпоредба се прекратяват съществуващите трудовокооперативни земеделски стопанства и земеделски кооперации, образувани по силата на § 7 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за кооперациите. Прекратяват се всички съществуващи организации и фирми, регистрирани по силата на Указ № 922 за ползуването на земята и осъществяването на селскостопанска дейност и Указ № 56 за стопанската дейност с имущество и дялово участие на селскостопански бригади, КЗС, ТКЗС, МТС, АПК и селскостопански институти. Прекратяват се и кооперациите, регистрирани по Закона за кооперациите, когато не е спазена разпоредбата на чл. 33, ал. 3 от същия закон и по устава им е предвидено внасянето на земеделска земя.

Според подателите на искането прекратяването на кооперациите е посегателство срещу основно право на гражданите - правото на сдружаване (чл. 44 от Конституцията). Като основно право то е неотменимо. Затова с § 12 се нарушавал и чл. 57, ал. 1 от Конституцията.

Трябва да се има предвид, че с § 12 се прекратяват организации, които по своята природа не са същински кооперации.

Нормативната уредба, въз основа на която те са се изграждали и функционирали, не е осигурявала в необходимата степен възможности за отчитане на действителната воля на собствениците на земеделски земи. Показателно е, че по силата на § 7 от Закона за кооперациите (ал. 2 на който вече е отменена) на широк кръг от тези организации им се придава статут на кооперации *ex lege*, ако се регистрират до определен срок, като за регистрирането дори не се изисква решение на общото им събрание. Истинска воля за сдружаване, почиваща върху принципа на доброволността и върху общите цели, присъщи на всяко сдружение, е липсвала. Ето защо прекратяването на тези организации не означава нарушаване на правото на сдружаване, разбрано с неговия дълбок смисъл.

Прекратяват се и организации, регистрирани по Закона за кооперациите, но при нарушение на негова разпоредба (чл. 33, ал. 3) и на собствения им устав, ако той е предвиждал внасяне на земеделска земя (изречение последно на § 12).

С § 12 не се прекратяват всички съществували до момента кооперации. Не се прекратяват кооперациите, регистрирани по Закона за кооперациите, щом е спазена разпоредбата на неговия чл. 33, ал. 3. Не се прекратяват земеделски кооперации, по устава на които не е предвидено внасяне на земеделска земя.

Освен това прекратяването на организациите по § 12, които са били регистрирани по Закона за кооперациите, не означава, че те са били правно нищо. Изявеното при тях в определена степен и форма намерение за сдружаване се зачита в закона - съгласно § 14, ал. 3 ЗСПЗЗ те могат да се регистрират отново, като се освобождават при това от такси за регистрация.

Не би могло да се поддържа, че е нарушено правото на сдружаване и с оглед на реда, по който са прекратени организациите по § 12. Член 44, ал. 3 от Конституцията предвижда законът да определя реда за прекратяване на организациите. Такъв закон в случая е ЗИДЗСПЗЗ - § 36, с който се създава нов § 12 в преходните и заключителните разпоредби на ЗСПЗЗ. Още повече че с него не се прекратяват същински кооперативни сдружения.

Като не е нарушен чл. 44 от Конституцията, не може да се говори и за нарушаване на чл. 57, ал. 1 от Конституцията. Параграф 36 ЗИДЗСПЗЗ в частта му, с която се създава нов § 12, не е противоконституционен.

2. Относно новия § 13 от преходните и заключителните разпоредби на ЗСПЗЗ. Съгласно тази разпоредба в едномесечен срок от влизането на закона в сила областните управители назначават ликвидационни съвети на организациите по § 12. С назначаването на ликвидационните съвети се прекратява дейността на органите на същите организации. От този момент се прекратяват от областните управители трудовите правоотношения на председателите на организациите и на заместниците им. Определят се правомощията на ликвидационните съвети - организират, ръководят и направляват дейността на организациите до тяхното заличаване, като имат правата и задълженията на управителните съвети, а председателите на ликвидационните съвети - на ръководителите на организациите; определят дяловете съгласно чл. 27, ал. 1 ЗСПЗЗ; изпълняват други определени дейности по ликвидацията.

Отправилите искането намират, че с тази разпоредба се нарушават редица конституционни норми. Според тях, като

се предоставят правомощия на областните управители да назначават ликвидационни съвети и да прекратяват трудовите правоотношения на председателите и заместниците им на прекратните организации, се излиза извън рамките на чл. 143 от Конституцията, който не предвижда подобни правомощия. В съответствие с чл. 146 от Конституцията организацията и редът на дейност на органите на местно самоуправление и местна администрация се определят със закон. С § 13 обаче се е стигнало до разширяване на правомощията на областния управител, което от гледна точка на Конституцията е недопустимо. С предвидената за ликвидиране процедура се нарушава чл. 56 от Конституцията - липсва възможност за членовете на прекратените структури да защитават правата си. Нарушен е и чл. 57, ал. 1 от Конституцията, съгласно който основните права на гражданите са неотменими, включително и тяхното право на частна собственост и правото им на сдружаване. Така се твърди, че има противоречие между § 13 и чл. 17 и чл. 44 от Конституцията.

Наистина § 13 ЗИДЗСПЗЗ представлява комплексна законова разпоредба, която урежда сложния процес на ликвидиране на организациите по § 12. С различните си съставки тя опира до редица конституционни изисквания, но внимателният ѝ анализ не дава основание да се заключи, че ги нарушава. С чл. 143 от Конституцията на областния управител се възлага да осигурява провеждането на държавната политика и е нормално в рамките на тази негова функция той да може да притежава и правомощия в сферата на държавната аграрна политика. Правомощието да назначи ликвидационни съвети е от такъв характер. А това, че той прекратява трудовите правоотношения на ръководни лица на

ликвидираните организации, е напълно естествено в един ликвидационен процес - това дори не е правомощие в собствения смисъл на думата, а по-скоро правна последица от обявяването на организацията в състояние на ликвидация и назначаването на ликвидационен орган. Що се касае до позоваването на чл. 146 от Конституцията, то не държи сметка за възможността на областния управител да се възложат функции - и съответно правомощия - с не един-единствен закон. Такива могат да се възложат не само със Закона за местното самоуправление и местната администрация. И това не е в противоречие с чл. 146 от Конституцията.

Не би могло да се приеме и твърдението, че с § 13 се нарушава чл. 17 от Конституцията и специално правото на частна собственост. Не съществуват законови пречки в ликвидационните съвети да се включват и членове на прекратяваните органи. Като собственици във ликвидираната организация те не са лишени от средствата за съдебна защита на правата си - както по общия исков ред, така и по Закона за административното производство. На ликвидационните съвети са възложени функции на органи на държавно управление, поради което и техните актове могат да се оспорват по реда на Закона за административното производство. Поради това няма нарушение и на чл. 56 и чл. 57, ал. 1 от Конституцията. Въпросът за нарушаване на чл. 44 от Конституцията е разгледан в предходната точка на този раздел от решението.

По тези съображения § 36 ЗИДЗСПЗЗ в частта му, с която се създава нов § 13, не е противоконституционен.

Раздел IV

Относно искането за обявяване на противоконституционността на ЗИДЗСПЗЗ в цялост

Искането за обявяване на ЗИДЗСПЗЗ за противоконституционен в цялост се обосновава с противоречието между конкретни негови разпоредби и Конституцията. Според подателите на искането противоречието е съществено и води до противоконституционност на целия закон.

От изложеното в отделните раздели на решението следва, че ЗИДЗСПЗЗ не е противоконституционен на това основание и в цялост.

Конституционният съд по съображенията, изложени в отделните раздели и на основание чл. 149, ал. 1, точка 2 от Конституцията и чл. 14, ал. 2 от Закона за Конституционния съд,

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на 61 народни представители от 36-о Народно събрание за обявяване противоконституционността на § 8, точка 8, § 9 и § 36 от Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ДВ, бр. 28 от 1992 г.) и на това основание - и на закона в цялост.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: (Асен Манов)

(Николай Павлов)

Членове:

(Младен Данаилов)

(Теодор Чипев)

(Цанко Хаджистойчев)

(Милена Жабинска)

(Станислав Димитров)

(Любен Корнезов)

(Ненчо Неновски) - *О.М.ио*

(Пенчо Пенев)

§ 36 (чл. 13) ЗНАЗСТЗЗ