



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на регионалното развитие и благоустройството

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г.л. № 461 КД

Дата 28.10.2021

Изм. №

11-00-91

26.10.2021 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На ваш № 210 КД/09.09.2021 г.

Към наш № 11-00-91/10.09.2021 г.

СТ А Н О В И Щ Е

от Виолета Комитова – министър на регионалното развитие и благоустройството
по конституционно дело № 16/2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 09 септември 2021 г., министърът на регионалното развитие и благоустройството е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 16/2021 г., образувано по искане на Висшия адвокатски съвет (ВАДВС) за установяване противоконституционност на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността (ЗДЗС) (обн., ДВ, бр. 46 от 2006 г., посл. доп., ДВ, бр. 18 от 2020 г.) и на § 2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение на Закона за собствеността (ЗР ЗИЗС) (обн. ДВ, бр. 7 от 2018 г.).

Не подкрепяме искането на вносителя по следните съображения:

Не е налице твърдяното в искането на ВАДВС противоречие на § 1, ал. 1 от ЗДЗС и § 2 от ЗР ЗИЗС с чл. 17, ал. 1 във връзка с ал. 2, ал. 3 и ал. 5 от Конституцията.

В искането на АдвС се поддържа, че оспорените разпоредби поставят обектите, представляващи частна собственост, под различен частноправен режим с оглед на титуляра на правото на собственост - държавата и общините, включително върху държавни или общински училища или други държавни или общински институции в системата на училищното или предучилищното образование, от една страна, и всички останали физически и юридически лица - от друга. Според вносителя така законодателят поставя една категория частна собственост и нейните собственици в привилегировано положение спрямо друга и нарушава конституционното изискване частната собственост да се гарантира и защитава от закона, което предполага еднаквото ѝ третиране от закона и въвеждане на изключения в режима на собствеността еднакво спрямо всички правни субекти.

Разпоредбата на § 1, ал. 1 от ЗДЗС спира придобивната давност по отношение на имоти - частна държавна или общинска собственост и има за цел да защити държавния и обществен интерес в максимална степен при стопанисването и управлението на имотите - частна държавна и общинска собственост.

Съгласно чл. 17, ал. 4 от Конституцията режимът на обектите на държавната и общинската собственост се определя със закон, което означава, че законодателят е овластен от Конституцията да регулира правото на собственост за тези обекти по начин, различен от общия правен режим на собствеността изобщо. Визираната разпоредба се отнася както за публичната държавна собственост, така и за частната държавна собственост. Твърдяното в искането противоречи с чл. 17, ал. 1 във връзка с ал. 2, ал. 3 и ал. 5 от Конституцията не отчита обстоятелството, че правното положение на държавата като частноправен субект е съпроводено с особено правно регулиране.

В Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г., Конституционният съд е приел, че „самата Конституция и законодателството отчитат особености в правното положение на държавата като частноправен субект с многоотраслова компетентност, произтичащо от нейното уникално естество да осъществява публичната власт чрез своите органи (чл. 1, ал. 2 КРБ). На собствеността на държавата и общините в Конституцията е посветена самостоятелна уредба – „Режимът на обектите на държавната и общинската собственост се определя със закон” (чл. 17, ал. 4); „Държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото” (чл. 18, ал. 6). Тази собственост във всичките ѝ разновидности (изключителна държавна собственост, публична и частна държавна и

общинска собственост - Решение № 19 от 1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г.) служи на обществените интереси. Публичната власт, осъществявана от държавата и общините, по дефиниция обуславя използването на тяхната собственост винаги в обществен интерес, докато частната собственост на гражданите и юридическите лица няма за цел непосредствено да служи на обществените интереси, а е средство за икономическа стабилност и просперитет на отделния субект. Следователно разграничаването в режима на собствеността според титуляря ѝ е заложено в самата Конституция. Съдът установява, че то не е привилигирана уредба, а различна такава - в противен случай разграничаването не би имало смисъл.”

Във връзка с изложеното считаме, че оспорените разпоредби не противоречат на чл. 17, ал. 1 във връзка с ал. 2, ал. 3 и ал. 5 от Конституцията.

В искането на ВАДВС се сочи, че разпоредба на § 1, ал. 1 от ЗДЗС представлява непропорционално ограничаване на правото на останалите титуляри на частна собственост, тъй като съответните държавни и общински органи са имали пълната възможност да изпълнят задълженията си по опазване и съхранение на имотите, които са тяхна собственост и не могат да черпят права от дългогодишното си бездействие.

Не споделяме тези възражения и считаме, че оспорената разпоредба не нарушава изискването за пропорционалност като проявление на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Съгласно Решение № 9 от 2019 г. по к.д. № 8/2019 г., принципът на правовата държава изисква от законодателя да е последователен и предвидим. Необходимо е приеманите от него закони да гарантират правната сигурност и да зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица права, без да ги засягат непропорционално. Когато се налага ограничаване на конституционно защитени права, то следва да бъде правно обосновано и еднакво за всички в името на друг също така конституционно защитен обществен интерес.

Законовата норма на § 1, ал. 1 от ЗДЗС не е произволно създадена и не нарушава чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като целта на разпоредбата не е да създаде условия за непредвидимост и неравно третиране на частноправните субекти, а да регламентира способ, с който държавата и общините да защитят своето право на собственост, с оглед защитата по-широкия обществен интерес. В този смисъл спирането на придобивната

давност по отношение на имоти - частна държавна или общинска собственост има охраняваща роля.

С тази разпоредба пред закрилата на частния, индивидуален интерес е предпочетено общественото благо, колективният интерес, като по този начин е извършен справедлив баланс.

При приемането на оспорените разпоредби е анализирана и взета под внимание предоставената от областните управители информация относно изпълнението или обективните затруднения при изпълнението на административните мерки, предвидени с Плана за действие с мерки за предотвратяване придобиването по давност на имоти – частна държавна собственост или общинска собственост, приет с Решение № 1087 на Министерския съвет от 2016 г., изменено с Решение № 186 на Министерския съвет от 2018 г. Отчетено е обстоятелството, че дейностите по изпълнение на мерките продължават да се извършват, но не са налице условия за приключването им в рамките на указания срок до 30 ноември 2017 г., респ. до 31 декември 2017 г. Взети са предвид и предложенията на областните управители за удължаване на регламентирания в § 1 от ЗД на ЗС срок за спиране на придобивната давност по отношение на имотите - държавна и общинска собственост, които са продиктувани от необходимостта от окончателното финализиране на процеса по установяване, регистриране и актуване на имотите от страна на държавата и органите на местното самоуправление, в изпълнение на разпоредбите на Закона за държавната собственост (ЗДС) и Закона за общинската собственост (ЗОС), в т. ч и с оглед ефективното управление и ползването на имотите и осъществяването на постоянен контрол в тази насока.

Също така, е анализирано и отчетено обстоятелството, че предоставеният с последното изменение на § 1 от ЗД на ЗС срок за спиране на придобивната давност по отношение на имотите – държавна и общинска собственост се явява крайно недостатъчен, с оглед извършването на допълнителни съпътстващи дейности по прецизното изпълнение на предвидените в Плана административни мерки, изискващи допълнителен административен, финансов и времеви ресурс, с които не разполагат областните и общинските администрации и заинтересованите ведомства.

Съобразено е и обективното затруднение относно изпълнение на предвидената в Плана мярка, свързана с предприемане на действия по съставяне на нови актове за държавна или общинска собственост за всички имоти - частна държавна или общинска

собственост в случаите на чл. 71, ал. 1 и 2 от ЗДС и чл. 59, ал. 1 и 2 от ЗОС предвид липсата на одобрени и влезли в сила кадастрални карти и кадастрални регистри за територията на много населени места, като съгласно представената от Агенцията по геодезия, картография и кадастър информация, цялостното покритие на територията на страната с кадастрални карти и кадастрални регистри се очаква да приключи до края на 2023 г., при осигурено финансиране. Съобразена е и реалната възможност за придобиване на право на собственост от страна на трети лица на основание давностно владение върху имотите, което би засегнало до голяма степен най-вече обществения интерес, с оглед публичната функция и значимост, която изпълняват немалка част от тези имоти, и би елиминирало ефективното и пълноценното използване на тези имоти от страна на държавата, съответно органите на местното самоуправление.

В този смисъл не приемаме аргументите на ВАДВС, че са нарушени принципите на правовата държава и правната сигурност. Обстоятелството, че държавата е длъжна да защитава обществения интерес, обуславя възможността сама да прецени как да защити този интерес, включително като създаде различен правен подход.

Неоснователни са възраженията на ВАДВС, че чрез отнемането с обратно действие на давностния характер на давностното владение, се отнема неговия вещноправен ефект и респективно придобитото право на собственост, като така законодателят нарушава принципите на правовата държава и правната сигурност.

Обратното действие на оспорената разпоредба на § 2 от ЗР ЗИЗС не нарушава Конституцията, нито принципа на правовата държава. Конституцията не изключва правото на законодателя да приема норми с обратно действие. Такова изключение изрично е постановено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията за наказателната отговорност, но не съществува обща забрана за други случаи (Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г.). Конституционният съд е изразил становище, че в областта на материалното гражданско право обратното действие на закона не нарушава Конституцията и тя не изключва правото на законодателя да приема в тази материя норми с обратна сила (Решение № 9 от 1992 г. по к.д. № 4 от 1992 г.). С оглед изложените по-горе съображения за приемането на оспорените разпоредби считаме, че именно нуждата за ликвидиране на случаи на придобиване по давност на имоти - частна държавна собственост или общинска собственост, е по-висшият интерес, който налага обратното действие на материалноправната норма.

Предвид изложеното, считаме че с разпоредбата на § 2 от ЗР ЗИЗС законодателят е съобразил съотношението между обществения и частния интерес, и давайки преимущество на обществения интерес. Противната теза би поставила държавата и общините в невъзможност за ефективното и пълноценно използване на тези имоти, което би засегнало до голяма степен най-вече обществения интерес.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По посочените съображения, не подкрепяме аргументите на Висшия адвокатски съвет за установяване противоконституционността на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността и на § 2 от Заключителните разпоредби към Закона за изменение на Закона за собствеността.

МИНИСТЪР:



ВИОЛЕТА КОМИТОВА