



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: VASarch@bitex.com

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дел. № 10/р.ч. № 7

Дата 22.05.2014г.

Изх. 0629
Дата 22.05.2014 г.
(Моля, цитирайте при отговор)

ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

От
Висшия адвокатски съвет,
конституиран като заинтересована
страна по конституционно дело № 7/2014
г. по описа на Конституционния съд на
Република България

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 29.04.2014 г. Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересована страна в производството по конституционно дело № 7/2014 г. по описа на Конституционния съд на Република България, образувано по Искане на ОСГК на ВКС за обявяване противоконституционност на точка 8 от Решение на Народното събрание от 26 май 2009 г. 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 (обн. ДВ, бр. 41/02.06.2009 г.).

Считаме, че разпоредбата на т. 8 от Решение на Народното събрание от 26.05.2009 г. е противоконституционна и искането за обявяване на нейната противоконституционност е основателно.

Освен съображенията, изложени в Искането на ОСКГ на ВКС, които изцяло споделяме, молим да имате предвид и следните съображения за противоконституционност на оспорената разпоредба:

1. Действащият Закон за собствеността (ЗС) не съдържа легална дефиниция за правото на собственост като субективно вещно право, за разлика от действалия до приемането му Закон за имуществата собствеността и сервитутите (ЗИСС – отм.), който е дефинирал в чл. 29 собствеността по следния начин: „*Собственост е правото на ползуване и на разпореждане с вещите по най-безусловен начин, стига само да не се прави с тях някое употребление, което законите или правилниците забраняват*” (чл. 29 ЗИСС).

Независимо от различията в разбирането за характера на правото на собственост като субективно вещно право¹ няма съмнение, че и при действието на ЗС съдържанието на правото на собственост включва правомощията на собственика да владее и ползва вещта, както и да се разпорежда с нея правно и фактически.

Правото на собственост се определя традиционно като:

- абсолютно право – титулярът на правото може да противопостави правото си на собственост на всички трети лица и да иска от тях да не нарушават по какъвто и да било начин правото му.
- неограничено по обем – предполага се, че всяко право на собственост е пълно и дава възможност на титуляра да упражнява всяко едно от правомощията му, ако изрично не е установено друго;
- неограничено във времето – правото на собственост не се загубва поради неупражняването му от собственика, за разлика от ограничените вещни права, които се изгубват по давност поради неупражняването им (така чл. 59, ал. 3 ЗС – за правото на ползване, и чл. 67, ал. 1 ЗС – за правото на строеж), и
- пълно и неделимо – липсата на което и да било от правомощията, включени в съдържанието на правото на собственост (да владее вещта, да я ползва и да се разпорежда с нея правно и фактически),

¹ Според част от авторите правото на собственост е право по отношение на определена вещ (така Франческо Ричи, *Имуществата, собствеността и нейните видоизменения*, СтЗ., 1925 г.), а според преобладаващото разбиране правото на собственост е право собственикът да иска от всички трети лица да се въздържат от всякакви действия по отношение на вещта (акад. Л. Василев, проф. П. Венедиков и др.).

води до промяна на правото на собственост по такъв начин, че собственикът престава да бъде пълноправен собственик.

Когато което и да било от правомощията на собственика престане да му принадлежи, правото на собственост губи своя характер на абсолютно и пълно субективно вещно право и в този случай в доктрината се говори за „разчленяване” на правото на собственост.²

Ето защо отнемането на което и да било от правомощията на собственика винаги води до накърняване на самото право на собственост, тъй като то престава да съществува в пълния си обем като абсолютно, неограничено, неделимо и пълно право на собственика, разбирано както като „господство върху определената вещь”, така и като право да се иска от всички други лица да се въздържат от действия по отношение на вещта.

2. Правото на собственост като субективно вещно право е толкова значимо за съществуването и развитието на съвременното общество, че е уредено като едно от основните човешки права и свободи, наред с правото на живот, правото на свобода и сигурност, правото на личен живот и пр.

Съгласно чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) *„Всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право”* (чл. 1, ал. 1).

Разбирането, че правото на собственост е основно човешко право и не може да бъде ограничавано по никакъв начин, освен в интерес на обществото, е залегнало като основно начало при уредбата на правото на собственост в Конституцията на Република България (КРБ), в Глава II *„Основни начала”*.

² В класическата френска и италианска доктрина, послужила като основа за формирането на българската вещноправна доктрина при действието на ЗИСС и ЗС, правото на собственост е възприемано като „еластично” право, като обемът му е могъл да бъде стесняван и намаляван, но само по волята на собственика (ако собственикът, например, учреди право на ползване, правото му на собственост се ограничава със загуба на правомощието на собственика на владее и ползва вещь, но с погасяване на правото на ползване правото на собственост се възстановява поради „еластичността” си в пълния си обем). В този смисъл Фаденхехт., Й. Българско вещно право, Лекции, С., 1919 г., стр. 142-143 и цитираните там автори.

Съгласно чл. 17, ал. 1 от КРБ правото на собственост се гарантира и защитава от закона, а частната собственост е неприкосновена (чл. 17, ал. 3 КРБ) и не подлежи на принудително отнемане, освен при условията на чл. 17, ал. 5 от КРБ – за задоволяване на обществени (държавни или общински) нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин, като отчуждаването се извършва въз основа на закон и срещу предварително и равностойно обезщетяване.

Отнемането или *ограничаването* по какъвто и да било начин на което и да е от трите правомощия, включени в обема на правото на собственост, води до промяна на съдържанието на правото на собственост по такъв начин, че то изгубва характера си на абсолютно и пълно вещно право. Поради това всяко ограничение на което и да е от тези правомощия на собственика ще представлява нарушение на неприкосновеността на частната собственост.

След като правото на собственост се гарантира и защитава от закона, то и ограничаването на правото на собственост чрез ограничаване на което и да било от правомощията му, включително правото на собственика да се разпорежда с имота си, **може да се извършва единствено със закон и то в обществен интерес** (чл. 17, ал. 1 от КРБ и чл. 1, ал. 2 от КЗПЧОС) – такива ограничения чрез ограничаване на отделни правомощия на собственика се съдържат както в ЗС (Глава V. „Ограничения на собствеността“), така и в редица специални закони, въведени с цел удовлетворяване на благоустройствени или други обществени нужди (ЗУТ, ЗОЗЗ, ЗСПЗЗ, ЗППДОБП /отм./, Закон за енергетиката и др.).

Считаме, че всяко ограничение в правото на частна собственост – независимо до кое правомощие на собственика се отнася, което не е извършено със закон, ще бъде нарушение на конституционните принципи за върховенство на закона и за неприкосновеност на частната собственост – чл. 17, ал. 1 и ал. 3 КРБ.

Когато определени обществени отношения е предвидено да бъдат уредени и регулирани със закон – както е предвидено за обществените отношения, свързани с гаранциите за защита и упражняване на правото на собственост, те не могат да бъдат уреждани с други актове на Народното събрание, макар те да са задължителни.

Това разбиране съответства и на конституционния принцип, че Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната – чл. 4 от КРБ.

3. В конкретния случай с Решение от 26.05.2009 г. Народното събрание е наложило мораториум върху всички сделки с незастроени имоти на територията на м. „Студентски град” – София, до изясняване на собствеността им – т. 8 от Решението на НС от 26.05.2009 г.

В нашето право не се съдържа легална дефиниция на понятието „мораториум”, но с оглед етимологията на понятието (от лат. *mora* – забава), под мораториум е общоприето да се разбира „временна забрана” за извършване на определени действия или сделки или период от време, в който спират да текат давностни срокове.

Изхождайки от общоприетото разбиране за понятието „мораториум”, се оказва, че с т. 8 от Решение от 26.05.2009 г. Народното събрание е забранило на всички собственици на незастроени имоти, находящи се на територията на местността „Студентски град” – София, да се разпореждат с правото си на собственост „до изясняване на собствеността им”.

На практика с решението си Народното събрание е въвело общо правило за поведение (забрана), адресирано до неограничен кръг правни субекти (всички собственици на незастроени имоти в м. „Студентски град” – София), за неопределен период от време (до изясняване на собствеността им).

4. Решенията на народното събрание, макар и задължителни за всички държавни органи, организации и граждани (чл. 86, ал. 2 от КРБ), не са нормативни актове, тъй като с тях не могат да се въвеждат общи правила за поведение.

Недопустимо от конституционноправна гледна точка е законодателният орган на държавата чрез решение (а не чрез закон) да въвежда ограничения в правото на собственост на неограничен кръг лица.

Ако Народното събрание е считало, че е налице обществена необходимост, налагаща да бъде ограничено правото на собственост на определената категория собственици, то за тази цел е следвало да се приеме нарочен закон, а не чрез акт под формата на „решение” да заобикаля конституционното правило на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, уреждащо реда за обсъждане и приемане на законите.

Ето защо считаме, че т. 8 от Решение от 26.05.2009 г. на Народното събрание е притивоконституционна, тъй като въведената с нея забрана за разпореждане с право на собственост върху незастроени имоти има характер на правна норма, а правни норми Народното събрание може да приема само когато приема закони.

Нещо повече – дори да приемем, че решенията на Народното събрание могат да имат нормативен характер, то с оглед конституционното изискване за гарантиране на собствеността *от закона*, всяко ограничение в правото на собственост, което е извършено с различен от закон акт на Народното събрание, би нарушавало и разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от КРБ, гарантиращи защитата на частната собственост от закона и нейната неприкосновеност, както и принципите на правовата държава и върховенството на закона (чл. 4, ал. 1 от КРБ).

Тези конституционни принципи налагат регулирането на обществените отношения, свързани с правото на собственост и в частност въвеждането на ограничения в правото на собственост, да се извършва само със закон, но не и с решения на Народното събрание (В този смисъл **Решение № 1/29.01.2014 г. по конст.д. № 22/2013 г. на КС**).

5. Считаме, че наложеният с т. 8 на Решение от 26.05.2009 г. на Народното събрание мораториум е притивоконституционен (*освен поради това, че е наложен с акт, различен от закон – с решение*) и поради това, че въведеното ограничение в правото на разпореждане на собствениците на незастроени имоти на практика е безсрочно, не е извършено в обществен интерес (или поне такъв не е обоснован в решението) и отпадането на ограничението е поставено в зависимост от провеждане на неуточнени процедури по установяване на собствеността им.

5.1. Съгласно 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, който е причината за приемане на оспореното решение, основна причина за налагането на мораториума е *незаконосъобразно проведени процедури по възстановяване на собственост по реда на ЗСПЗЗ, ЗВСОНИ, ЗВСВНОИ по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗД и ЗС и др., както и незаконосъобразно обособяване на общинската собственост от държавната и актуване на държавни имоти като общински*.

СТАНОВИЩЕ

от Висшия адвокатски съвет по конституционно дело № 7/2014 г.

Посочените причини не могат да бъдат квалифицирани като причини „в обществен интерес“ (очевидно интерес от мораториума е налице само за държавата като правен субект, а интересът на държавата не идентичен на обществения интерес) и да оправдаят ограничаването на правото на собственост чрез лишаване на собствениците от право да се разпореждат с имотите си, дори това ограничаване да беше извършено със закон.

5.2. Както национализацията и конфискацията (и въобще одържавяването) са особени придобивни способности, по които само държавата може да придобива собственост, така *реституцията е специфичен придобивен способ*, по който могат да придобиват право на собственост всички други правни субекти, *освен държавата*. Това е така, защото реституцията е *правен акт, обратен по вид и правни последици на одържавяването*.

Субекти на правото на възстановяване могат да бъдат физически лица, юридически лица и общини (лицата, от които собствеността е отнета, или техните наследници или други правоприемници), но никога държавата, защото именно държавата чрез реституцията прехвърля правото си на собственост върху имоти, които имоти в миналото е отнела принудително (отчуждила, национализирала, конфискувала, придобила безвъзмездно и пр.).

Възстановяването на собствеността се извършва *от държавата* чрез съществуващи или нарочно създадени за целите на възстановяването на собствеността държавни органи, по ред, предвиден в закон – в нарочно административно или съдебно (в случай на отказ) производство, завършващо с административен или съдебен акт, по силата на който собствеността се възстановява *и се прехвърля от държавата на това лице, на което именно държавата е признала право на възстановяване*.

Ако в рамките на конкретна процедура по възстановяване на собственост има данни за извършени нарушения, които са довели до незаконосъобразно възстановяване на собствеността, държавата разполага с достатъчно правни средства и механизми, по които да защити правото си на собственост и да върне в патримониума си конкретен имот – да предяви искове за собственост, да си върне владението върху незаконосъобразно възстановени/актувани като общински имоти по опростена административна процедура (по реда на чл. 80 от ЗДС), включително да наложи обезпечителни мерки за обезпечаване на бъдещите си искове (чрез вписване на възбрани върху недвижимите имоти, които счита за свои) по общия процесуален ред за това.

Нещо повече – собствеността на държавата е защитена в много по-голяма степен от собствеността на всички други субекти, защото за разлика от собствеността на всички граждани и юридически лица, освен имотите – публична държавна собственост, и имотите-частна собственост на държавата не могат да се придобиват по давност³ от 2006 г. до момента, тъй като и понастоящем придобивната давност по отношение на държавни и общински имоти е спряна (така с § 1 от Закон за допълнение на закон за собствеността (обн. в ДВ, бр. 105, 2006 г.) е предвидено, че давността за придобиване на държавни и общински имоти спира да тече до 31.12.2014 г.). Поради това за държавата не съществува каквато и да било опасност „да си загуби“ собствеността върху конкретен имот, ако този имот незаконосъобразно е възстановен и се владее било от общината, било от друг правен субект, независимо дали и колко пъти този имот е прехвърлен след възстановяването му или колко пъти би бил прехвърлен занапред, защото никой не би могъл да го придобие на първично основание – по давност, и да противопостави тази давност на държавата.

Ако в рамките на конкретна процедура по възстановяване на собствеността върху определени имоти са извършени нарушения от длъжностни лица, включени в състава на органите по възстановяване на собствеността, държавата може да предприеме мерки по търсене на административна, дисциплинарна и наказателна отговорност от тези лица, а не да прехвърля негативите от незаконосъобразни действия на свои служители върху други субекти – граждани, юридически лица и Столична община, като въвежда забрана те да се разпореждат с правото си на собственост.

Въведената с т. 8 от Решение от 26.05.2009 г. на НС забрана, така както е формулирана, е адресирана до всички собственици на незастроени недвижими имоти, независимо дали техен пряк или непряк праводател е държавата по линия на извършено възстановяване на собствеността. По този начин забраната надхвърля и целта, очертана в доклада на временната комисия и на Решението на НС от 26.05.2009 г. – да се ограничат последиците за държавата от незаконосъобразното възстановяване на собственост, и се явява неадекватна на нуждата, която я е породила, дори да

³ Съгласно чл. 99, ал. 1 от ЗС правото на собственост се загубва ако друг го придобие или собственикът се откаже от него. Придобиването на един имот по давност винаги води до загубване на правото на собственост на предишния собственик, поради което спирането на давността по отношение на частните държавни имоти прави невъзможно държавата да изгуби собствеността си, като друг субект я придобие по давност.

приемем, че тази цел е обществено оправдана (разбиране, което не споделяме).

5.3. Въведената с оспорената разпоредба забрана за разпореждане с незастроени имоти на практика няма срок, а условието, при чието настъпване забраната би отпаднала – *до изясняване на собствеността им*, съдържа твърде много неясноти.

От израза „до изясняване на собствеността им” не става ясно собствениците на недвижими ли трябва да изясняват собствеността си и по какъв ред следва да стане това (например като предявят искове срещу държавата), или държавните органи, посочени в т. 2-7 от Решението на Народното събрание следва да извършат административни или съдебни процедури по установяване собствеността на държавата и в какъв срок трябва да стане това.

Доколкото посочените в т. 2-7 от решението действия в голямата си част са свързани с предявяване на искове или предприемане на административни действия, целящи да защитят правото на собственост на държавата върху засегнатите от незаконосъобразна реституция имоти, то наложената с т. 8 от решението забрана наподобява предварително наложена обезпечителна мярка – подобна на възбраната (но по-тежка като правни последици – разпоредителните сделки при наложена възбрана са само относително недействителни, а разпоредителни сделки при наложен мораториум биха били нищожни), но наложена не от компетентния за това орган (съда), а от една от страните в евентуалния правен спор – държавата. Наред с това *засегнатите от наложената мярка лица са лишени от каквато и да било възможност да се защитят от забраната да се разпореждат с имотите си: нито разполагат с възможност да оспорят пред Конституционния съд решението на Народното събрание, нито е ясно по какъв процесуален ред и с какъв иск биха могли да „изяснят” правата си и като резултат от това да отпадне забраната за разпореждане поне по отношение на конкретен имот.*

5.4. Народното събрание, като законодателен орган, недопустимо и в нарушение на принципа за разделение на властите (чл. 8 от КРБ) и в нарушение на изключителната компетентност на съдилищата да разрешават гражданскоправни спорове, включително за обезпечаване на искове (чл. 117, ал. 1 ГПК), е наложило обезпечителна мярка под формата на мораториум за разпореждане с определени недвижими имоти.

Съгласно чл. 117, ал. 1 от КРБ съдебната власт „защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата”.

Споровете за собственост се решават по съдебен ред, поради което само съдът може в рамките на предварително обезпечително производство или на висящ исков процес, да допусне обезпечение на иска, като забрани на ответника по иска да се разпорежда с имота чрез налагане на възбрана. Допускането на обезпечителна мярка от съда винаги се предшества от надлежна проверка на правото на ищеца да получи обезпечение на иска, включваща проверка на допустимостта и вероятната основателност на иска и наличието на обезпечителна нужда за ищеца. Ако по искане на ищеца бъде наложена неоснователна обезпечителна мярка (искът не бъде предявен в определения от съда срок или бъде отхвърлен), ищецът носи отговорност за причинените на ответника вреди от неоснователно наложеното обезпечение (чл. 403, ал. 1 ГПК).

С оспорената т. 8 от Решението на Народното събрание от 26.05.2009 г. Народното събрание е наложило забрана за разпореждане на практика за неограничен период от време с имоти, които евентуално биха били предмет на бъдещи искове (доколкото част от предписаните с т. 2-7 от решението действия се изразяват в предявяване на искове от определени държавни органи), като е осигурило комфорта на държавата като бъдещ ищец да прецени кога и какви искове да предяви в бъдеще, без да държи сметка за сериозно накърненото право на собственост на онези лица, засегнати от тази забрана (които са лишени от какъвто и да било процесуален ред за защита срещу тази забрана).

В решението на Народното събрание не е предвиден не само срок на наложената забрана за разпореждане, но не е предвиден срок и за изясняване на собствеността – което прави напълно непредвидимо и неясно кога в обозримо бъдеще ще се случи „изясняването на собствеността” и дали въобще ще се случи. Наред с това за засегнатите собственици не е предвидена каквато и да било компенсация за периода, през който са лишени (вече 5 години) от възможността свободно да се разпореждат с имотите си като техни собственици.

Ето защо считаме, че мораториумът за разпореждане с недвижими имоти, без да е отнел правото на собственост, го е ограничил по начин, че правото на собственост е изпразнено от съдържание – всички незастроени недвижими имоти на територията на м. Студентски град, София, на практика са извадени от граждански оборот за неопределен период от време, а собствениците им са лишени

от каквито и да било възможности да защитят правото си на собственици. Това е недопустимо да се случва в правова държава, в която правото на собственост и неговата неприкосновеност е въздигнато в основен конституционен принцип.

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения считаме, че разпоредбата 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 е уредена собствеността и начинът на ползване на имоти в Студентски град в София (обн. в ДВ, бр. 41/02.06.2009 г.), е противоконституционна, поради което Ви молим да уважите Искането на ОСГК на ВКС и да я обявите за противоконституционна.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ

АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА



СТАНОВИЩЕ

от Висшия адвокатски съвет по конституционно дело № 7/2014 г.