



Република България
Президент

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от Росен Плевнелиев, президент на Република България,
по конституционно дело № 22 от 2013 г.

ОТНОСНО: искане на 55 народни представители в 42-то Народно събрание за обявяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за налагане на мораториум върху придобиването на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица от 1 януари 2020 г. (обн., ДВ, бр. 93 от 2013 г.)

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Президентът на Република България е конституиран като заинтересована страна с Определение на Конституционния съд от 14 ноември 2013 г. по конституционно дело № 22/2013 г.

В образуваното дело се иска обявяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за налагане на мораториум върху придобиването на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. (обн., ДВ, бр. 93 от 2013 г.).

На 22 октомври 2013 г. Народното събрание прие Решение за налагане на мораториум върху придобиването на право на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. (обн., ДВ, бр. 93 от 25 октомври 2013 г.). С това свое Решение парламентът възложи на Министерския съвет да предприеме всички необходими действия и актове по обявяване на мораториум върху придобиването на право на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г.

Моля, при произнасяне по искането за обявяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание, да имате предвид следните съображения:

1. Противоречие с чл. 22, ал. 1 във връзка с чл. 5, ал. 2 и ал. 4 от Конституцията на Република България

Свободната стопанска инициатива е сред основополагащите конституционни начала в българската Конституция (чл. 19, ал. 1). Наред с посочения принцип, въз основа на който се развива пазарната икономика у нас, като основни начала могат да се изведат и: гарантирането и защитата на правото на собственост и на наследяване (чл. 17, ал. 1); неприкосновеността на частната собственост и възможността за нейното принудително отчуждаване за задоволяване на публични нужди (чл. 17, ал. 3 и 5) и други. Земята е обявена за национално богатство и се ползва с особена закрила (чл. 21, ал. 1). Уредбата обхваща земята в две качества според нейното предназначение: като средство за производство – обработваема земя, и като обект на инвестиции. В българското действащо право недвижимите вещи, вкл. и земеделската земя, се уреждат по правото на местонахождение на вещта */lex rei sitae/*.

Пълноправното членство на Република България в Европейския съюз наложи ревизия в разпоредбата на чл. 22 от Конституцията. Народното събрание промени режима за придобиване на право на собственост върху земя през 2005 г. (обн., ДВ, бр. 18 от 2005 г.). Съгласно § 7 от Заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията промененият текст на чл. 22 е в сила от датата на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз (ЕС) – 1 януари 2007 г. Първата алинея на конституционния текст предвижда възможности и ограничения за придобиване на право на собственост върху земя, като се отчита особеният правен статус на субектите, титуляри на субективното право. Лица, които не са български граждани или не са регистрирани юридически лица по българското право, могат да придобият право на собственост върху земя в три случая. На първо място, при условията, произтичащи от присъединяването на Република България към ЕС – за граждани на държави-членки на ЕС и за юридически лица, регистрирани в тези държави след 1 януари 2007 г. На следващо място, по силата на международен договор, ратифициран с мнозинство 2/3 от всички народни представители в българския парламент, обнародван и влязъл в сила за страната ни, т.е. за граждани и юридически лица извън ЕС. Тази възможност не се отнася за заварените международни договори, по които Република България е страна. Третата възможност за придобиване на право на собственост върху земя е чрез наследяване по закон – само за чужденци.

При осъществяването на преговорния процес за присъединяване на България към ЕС, представителите на българската държава договарят определен период от време, през който придобиването на право на собственост върху земя е ограничено. В т. 2 на § 3 „Свободно движение на капитали“ от Приложение 6, Списък по чл. 20 на Протокола относно условията и договореностите за приемането на Република България и Република Румъния в ЕС, „Преходни мерки – България“ (обн., ДВ, бр. 97 от 2007 г.), нашата държава е договорила 7-годишен гратисен период от датата на присъединяване (т.е. до 1 януари 2014 г.) за прилагане на разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от Конституцията. Договорено е, че граждани и / или юридически лица на друга държава-членка или на държава, страна по Споразумението за Европейско икономическо пространство (СЕИП), могат да придобиват собственост върху земеделска земя след изтичане на гратисния период.

Отлагане на възможността за придобиване на собственост върху земеделски земи за 7-годишен период от граждани и / или юридически лица на друга държава-членка или на държава, страна по СЕИП, не е често срещано в преговорния процес. Отделни държави, сред които Полша, Чехия, Естония, Латвия, Литва, Словакия, които към момента на присъединяване към ЕС са предвидили ограничения за определен срок за придобиване на собственост върху недвижими имоти от чужденци и чуждестранни юридически лица в правната си уредба, вкл. и на конституционно ниво.

Българската Конституция допуска придобиване на собственост върху земя от граждани и / или юридически лица на друга държава-членка или на държава, страна по СЕИП. Относно условията за придобиването и по силата на непосредственото действие на Конституцията (чл. 5, ал. 2), нормата на чл. 22, ал. 1 препраща към първичното законодателство на ЕС. Смятам, че не може условията, установени на конституционно ниво, да бъдат derogирани с парламентарно решение. Налагането на нов 7-годишен гратисен период до 1 януари 2020 г. за придобиване на право на собственост върху земеделски земи от граждани и / или юридически лица на друга държава-членка или на държава, страна по СЕИП, може да бъде осъществено само чрез промяна в Договора за присъединяване на Република България към ЕС или чрез неговото денонсиране.

С подписването на Договора за присъединяване на Република България към ЕС и неговото ратифициране, обнародване и влизане в сила нашата държава става страна по Учредителните договори на ЕО и ЕС. България чрез действията на своите институции е приела съдържанието им. Договорите са първично общностно право, уреждащо изчерпателно както съюзните институции и органи, тяхната компетентност и актове, така и основополагащите ценности и свободи, сред които е свободното движение на хора и капитали. Актовете на първичното право са международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията.

Международните договори, по смисъла на чл. 5, ал. 4, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България, се инкорпорират в националната правна система. Българската Конституция е възприела принципа на монизма. Международноправните норми не трябва да се възпроизвеждат в специален акт, за да станат част от действащото право. Основният закон е предвидил ратификация и обнародване на текста на договора в „Държавен вестник“. Ратификацията на международния договор по конституционен ред, предвиден в чл. 85, ал. 1 от Конституцията, потвърждава волята на държавата, която е била изразена при сключването му. Нейната превантивна роля е да се провери съответствието на вътрешните български актове с вече поети международни ангажименти от страна на Република България. Ако съществуват несъответствия между действащото законодателство и разпоредбите на международния договор, то те да бъдат отстранени. Поради това през 2005 г. е изменен и чл. 22 от Конституцията.

Решенията на Народното събрание са част от вътрешното право и са задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите (чл. 86, ал. 2 на Конституцията). Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията, при противоречие между международен договор и акт на вътрешното право, правоприлагащите органи трябва да предпочитат да приложат международния договор. При спазване на предвидените условия в четвъртата алинея на чл. 5 Договорът за присъединяване на Република

България към ЕС, акт от първичното европейско право, има предимство пред вътрешното право, което им противоречи. Според мен, Решението на Народното събрание от 22 октомври 2013 г. противоречи на международния договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България.

2. Противоречие с чл. 4, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България

Българската държава е правова, защото държавната власт се упражнява „на основата на конституция и в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията“ (Мотиви към Решение № 1 от 2005 г. на Конституционния съд, обн., ДВ, бр. 13 от 2005 г.). Актовете на публичните органи, които са създадени, трябва да гарантират „запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност“ (Мотиви към Решение № 1 от 2005 г. на Конституционния съд, обн., ДВ, бр. 13 от 2005 г.).

Конституцията установява изрично принципа на правовата държава (чл. 4). „Съвкупността от формалните и материалните елементи дава многопластовото съдържание на конституционния принцип и откроява неговата специфика“ (Мотиви към Решение № 1 от 2005 г. на Конституционния съд, обн., ДВ, бр. 13 от 2005 г.). Принципът на правовата държава беше доразвит със създаването на трета алинея в чл. 4 – „Република България участва в изграждането и развитието на ЕС“.

След 1 януари 2007 г. Република България е в нова правна реалност. Наред с националните източници на правото, у нас се прилага и европейското право. Правото на ЕС е наднационална „система от норми, която става съставна част от правните системи на държавите – членки“ (“Costa v. ENEL” [1964] // ECR 585). Правото на ЕС регулира обществени отношения, които възникват и съществуват в развитието на интеграционния процес. Съдът на ЕС в делото “Costa v. ENEL” заключава, че „прехвърлянето от правните системи на държавите – членки към правната система на Европейската общност на права и задължения, възникващи на основание на (Учредителен) договор, влече след себе си постоянно ограничение на суверенни права, над които не може да надделее никакъв последващ едностранен акт, несъвместим с основите на Общността“.

Основният принцип, въз основа на който се изгражда правото на Съюза, е неговото върховенство. Нормите на наднационалната правна система притежават висша юридическа сила по отношение на законодателството на отделните държави-членки. Принципът на върховенство на правото на ЕС има универсално значение и безусловен характер. Той не може да бъде дерогиран или заобиколен с норми или актове на националните органи.

Правото на ЕС има пряко действие. Принципът на пряко действие на нормите на европейското право означава способността им да регулират пряко и непосредствено обществени отношения с участието на граждани и на техни сдружения (с комерсиална и с идеална цел). Тези норми предоставят на правните субекти на територията на ЕС права и им възлагат задължения, които подлежат на съдебна защита. Именно прякото действие на европейското право става основа за установяването на устойчива и непосредствена правна връзка на човека с ЕС, която през 1992 г. беше обективизирана като „европейско гражданство“. Всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да

пребивава в рамките на територията на държавите-членки (чл. 20, § 2, б. а, ДФЕС) „при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване“ (чл. 21, § 1, ДФЕС).

Считам, че с приетото Решение за налагане на мораториум върху придобиването на право на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. се засяга принципът на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 и 3 на Основния закон във връзка с чл. 2 от ДЕС.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Като се водя от посочените съображения, Ви моля да постановите решение в съответствие с Конституцията на Република България.

РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ