

ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ

на Български хелзински комитет
по конституционно дело №1/2001 г.
относно

искане на състав от III отделение на Върховния административен съд за обявяване противоконституционността и несъответствието с международен договор, по който България е страна, на § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост (обн., ДВ. бр. 44 от 21.05.1996 г., изм. бр. 104 от 1996 г., бр. 55, 61 и 117 от 1997 г., бр. 93 и 124 от 1998 г., бр. 67 от 1999 г. и бр. 9, 12, 26 и 57 от 2000 г.)

Уважаеми конституционни съдии,

Във връзка със конституционно дело №1/2001 г., образувано на 3 януари 2001 г., Български хелзински комитет, конституиран като заинтересована страна с Определение на Конституционния съд от 13 февруари 2001 г., представя настоящето писмено становище.

Искането, направено от състав на III отделение на Върховния административен съд, оспорва разпоредбата на § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост, която по същество редуцира до 10 г. учреденото преди влизане в сила на сега действащия ЗДС право на ползване за по-дълъг от този срок, като твърди, че тази разпоредба противоречи на Конституцията и на чл. 1 от Първи допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, по която България е страна.

§ 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост гласи:

“За учреденото по установения ред до влизането на закона в сила безсрочно или за повече от 10 години право на ползване се прилага срокът по чл. 56, ал. 1 от датата на учредяването му. Когато срокът е изтекъл към датата на влизането на закона в сила, имотът се предава в шестмесечен срок от същата дата.”

Относно съответствието на § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост с чл. 1 от Първи допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС)

Настоящото становище ще се спре върху въпроса за съответствието на нормата на § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост с чл. 1 от Първи допълнителен протокол към ЕКЗПЧОС, като обосновава тезата, че оспорваната разпоредба е в нарушение на ЕКЗПЧОС.

При разглеждане на въпроса за съответствие на вътрешно законодателство с чл. 1 на Протокол 1 на ЕКЗПЧОС, на първо място следва да бъде изяснено съдържанието на чл. 1 на Протокол 1 съгласно юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека (“Съдът”).

Стандарти на ЕСПЧ относно тълкуването и прилагането на чл. 1 от Първи допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, съпоставени с произтичащите от § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост правни последици

Разпоредбата на чл. 1 от Първи допълнителен протокол към ЕКЗПЧОС гласи:

“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.

Предходните разпоредби не накърняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито сметат за необходими за осъществяване на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.”

Съдът е подчертавал многократно в своите решения, че чл. 1 съдържа три отделни правила. Първото правило е изразено в първото изречение и има общ характер – то прогласява принципа на мирно ползване на собствеността. Второто правило (във второто изречение) се отнася до лишаването от собственост, като го подчинява на някои условия. Третото правило се съдържа във втория абзац на чл. 1 на Протокол 1 и според него договарящите държави имат право да контролират ползването на собствеността в съответствие с общия интерес, като приемат законите, които смятат за необходими с оглед на тази цел. Тези правила не са “отделни” в смисъл на несвързани помежду си: второто и третото правило се отнасят до конкретни случаи на засягане на правото на мирно ползване на собствеността. Поради това те трябва да се тълкуват в светлината на общия принцип, въведен с първата норма.¹

Значение на термина “собственост” по ЕКЗПЧОС

Преди да бъде разгледано тълкуването на всяко от тези правила и да бъде установено кое от тях е приложимо към породените с разпоредбата на § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост правни последици, трябва бъде изяснено автономното значение на понятието “собственост”, заложено в чл. 1 от Първи допълнителен протокол към ЕКЗПЧОС.

Практиката на Съда е категорична по въпроса, че понятието “собственост” има самостоятелно значение, което не се ограничава до притежанието на вещи. Други права и интереси, които съставляват активи, също могат да бъдат считани за право на собственост и следователно са “собственост” по смисъла на чл. 1.²

Юриспруденцията на Съда очертава **няколко общи критерия** за преценка дали претенцията на жалбоподателя представлява “собственост” по смисъла на чл. 1. Водещ сред тях е *икономическата стойност* на правото или интереса. В своята практика Съдът е приемал, че освен движима и недвижима собственост, собственост по смисъла на Конвенцията са и акции, авторски права, патенти, а

¹ Вж. Решение от 23 септември 1982 г., *Sporrong and Lönnroth*, A.52; Решение от 21 февруари 1986 г., *James and Others*, A.98; Решение от 8 юли 1986 г., *Lithgow and Others*, A.102;

² Вж. Решение от 23 февруари 1995 г., *Gasus Dossier-und Fördertechnik*, A.306-B.

също така и "клиентелата", има икономическа стойност и представлява "собственост" по смисъла на Конвенцията³.

Несъмнено, както според тълкувателната практика на Съда⁴, така и според българското законодателство, правото на ползване притежава такава икономическа стойност. Тя е налице, както в съдържанието му на ограничено вещно право – да се използва вещта по предназначение и да се получават добиви от нея, така и в съдържанието му на право, произтичащо от облигационни отношения. И в двата случая защитата на правото на ползване е скрепена с определени притезания за престации, които са оценени в пари.

Следващият критерий, утвърден в практиката на Съда, за преценка на понятието "собственост" е обектът на собствеността да бъде конкретен и *достатъчно определен*⁵ с оглед претенциите, които се предявяват към него.

В настоящия случай обектът на собствеността е не просто "достатъчно определен", той е определен, тъй като това е абсолютна предпоставка за настъпването на правните последици на прехвърлянето или учредяването на вещни права.⁶ Следователно не е възможно да има действителен договор за прехвърляне или учредяване на вещни права, ако вещта не е достатъчно определена, а разпоредбата на § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост изрично визира валидно настъпили правоотношения.

Следователно, правото на ползване е едно оценимо в пари, определимо и установено в достатъчна степен право на "собственост" по смисъла на чл. 1 от Първи допълнителен протокол към ЕКЗПЧОС.

Изисквания на ЕКПЧЗОС по отношение на ограничаване на собствеността

Ограничаването на "собствеността" от гледна точка на Конвенцията е възможно като поставяне на определени нормативни изисквания за ползването ѝ, или като отчуждаване. Разграничаването между регулиране на собственост, "лишаване" от "контрол върху ползването на собствеността" и отчуждаване понякога е трудно да прецени по кой от двата текста да квалифицира делото и тогава то бива решавано въз основа на общото правило, установено в първото изречение. Разликата между тези две форми на засягане на собствеността е в степента на държавната намеса и в естеството на процедурата, в рамките на която такава намеса се осъществява⁷. Според практиката на Съда, правото на мирно ползване може да бъде нарушено и когато правоимащият не е засегнат от гледна точка на самото имущество или собственост, а е лишен от възможност да ползва това имущество, тъй като например от законите или правителствените актове произтичат такива ограничения, че вече не може да се говори за "мирно ползване".⁸

³ Виж делото *Van Marle*, Решение от 26 юни 1986 г., А.101.

⁴ По делото *Mellacher and Others* Съдът приема, че правото на сключване на наемен договор е част от правото да се ползва недвижимият имот и по този начин е аспект на собствеността върху имота (Решение от 19 декември 1989 г., А.169);

⁵ Вж. Решение от 9 декември 1994 г., *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis*, А.301-В;

⁶ Този извод следва от разпоредбата на чл.24 от Закона за задълженията и договорите;

⁷ Решение от 24 октомври 1986 г. *AGOSI*, А.108;

⁸ Доклад от 8 октомври 1980 г., *Sporrong and Lönnroth*, В.46 (1986), pp. 47-48;

В настоящия случай е налице намеса на държавата в договорни отношения, по които тя е страна, и изпълнението на които е било гарантирано от националното право до влизането на сега действащия Закон за държавната собственост. Едностранното преуреждане на тези отношения със задна дата по силата на нормата на § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост, която има отчуждителен ефект, както и липсата на предвидено обезщетение, несъмнено представляват "лишаване" от собственост.

Независимо по кое от трите правила на чл. 1 квалифицира делото. Съдът прилага като основна гаранция критерия за пропорционалност на мярката.

Лишаването от собственост е в съответствие с чл. 1, само когато отговаря на следните критерии:

1. Целта на лишаването от собственост трябва да бъде "*в интерес на обществото*".

Съдът приема, че по отношение на преценката какво е "в интерес на обществото" законодателният орган има широка свобода на преценка относно нуждата от съответно законодателство, неговите цели и последици, освен ако тази преценка не е явно лишена от разумно основание или налага "прекомерна тежест" на засегнатото лице.⁹ В настоящия случай, нормата на § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост, има за цел не конкретно постигането на някакъв друг обществено полезен резултат, а конкретно прехвърлянето на "собствеността" от индивидуалния ползвател в държавата. Дори и да не е напълно лишена от разумно основание, каквото би могло да бъде масовото предоставяне от държавата на право на ползване при явно неизгодни за държавата условия, наложеното ограничение е "прекомерно", предвид презюмираната добросъвестност на засегнатите лица.

2. *Мярката да бъде съразмерна на преследваната цел.*

Съдът преценява дали е постигнато *справедливо равновесие* между изискванията на обществения интерес и изискването да бъдат защитени основните права на отделния човек. Стремехът към постигане на такова равновесие е въплътен в цялата Конвенция, като е отразен и в структурата чл. 1 (от Първия протокол).¹⁰

Това по-конкретно означава, че: трябва да съществува обосновано отношение на *пропорционалност* между използваните средства и целта, чието постигане се търси чрез лишаването на едно лице от собствеността му.¹¹

Когато на лицето е наложено "особено и прекомерно бреме", съществува силна презумпция за липса на съразмерност, която може да бъде оборена само, ако са съществували достатъчни средства за защита и процесуални гаранции.¹²

Въпросът за обезщетението е особено важен, когато се преценява съразмерността на лишаването от собственост. Справедливото обезщетение е

⁹ Вж. Решение от 7 юли 1989 г., Tre Traktörer, A.159; Решение от 21 февруари 1986 г. James and Others, A.98;

¹⁰ Решение от 23 септември 1982 г., Sporrang and Lönnroth, A.52;

¹¹ Решение от 21 февруари 1986 г. James and Others, A.98; Решение от 8 юли 1986 г. Lithgow and Others, A.102;

¹² Решение от 23 септември 1982 г., Sporrang and Lönnroth, A.52;

изискване във всички случаи, когато е налице лишаване от "собственост" и липсата на обезщетение е основание за приемане на несъразмерна намеса.¹³

Преценката за съразмерност на мярката предприета от българския законодател по отношение на оспорвания текст е трудна, тъй като самото законодателство не съдържа индикации за преследвания обществено полезен ефект. Възможно е, законодателят да е бил мотивиран от разбирането, че прекомерно продължително право на ползване е икономически неизгодно за държавата, и за това следва да бъде ограничено във времето. Защитата на такъв обществен интерес с обща законодателна разпоредба, обаче, не дава възможност за индивидуална преценка във всеки отделен случай, и директно влиза в противоречие с изискването за справедливо обезщетение при отнемане на собственост. Поради това, и оспорваната разпоредба не може да се приеме, че е съразмерна, поради което е в нарушение на чл. 1 на Протокол 1 на ЕКЗПЧОС.

В заключение, настоящото становище приема, че § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост противоречи на чл. 1 от Първи допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и подкрепя искането, направено от състав на III отделение на Върховния административен съд за обявяване на несъответствието с международен договор на § 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост.

5 март 2001 г.

С уважение,



Красимир Кънев
Председател на Български хелзинкски
комитет

¹³ Вж. Решение от 21 февруари 1986 г. James and Others, A.98; Решение от 8 юли 1986 г. Lithgow and Others, A.102; Решение от 20 ноември 1995 г., Pressos Compania Naviera S. A. and Others, D.332; Решение от 9 декември 1994 г., Holy Monasteries, A.301-A;