



73
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Д. № 1/К. 9/1/2001

Дата 26.02.2001

ОБЛАСТ СОФИЯ ОБЛАСТЕН УПРАВИТЕЛ

София 1301, ул.Алабин 22, тел.9265-107, факс 988-4794

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

О Т

ВАСИЛ ХРИСТОВ МАРИНЧЕВ - ОБЛАСТЕН УПРАВИТЕЛ НА ОБЛАСТ
СОФИЯ

*1/10 2-11 Тошев 11/54
Китие от статутите
чрето и а разпоредба
с/Жийа
27-02-2001 4*

по конституционно дело No 1/2001

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд и Определение на Конституционния съд от 13.02.2001, изразявам следното становище във връзка с конституционно дело No1/2001, образувано на 13.02.2001 г. по искане на III отделение на Върховния административен съд по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията за установяване на противоконституционност на разпоредбата на Параграф 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост (обн., ДБ, бр. 44 от 21 май 1996) поради противоречие с чл. 17, ал. 3 и 5 и чл. 19 от Конституцията на Република България и за несъответствие на същата разпоредба с чл. 1 от Първи допълнителен протокол към Конвенцията за правата на човека и основните свободи.

1. Като основания за установяването на противоконституционността на горната разпоредба на Закона за държавната собственост в искането на III отделение на Върховния административен съд се твърди:

I. Противоречие с чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията

Вносителят основателно твърди, че правото на частна собственост е неприкосновено, като позовавайки се на трайната практика на Конституционния съд под "собственост" следва да се има предвид едно по-широко понятие, "включващо всички права в патримониума на дадено лице." Правото на собственост, следователно, следва да се схваща в широк смисъл, т.е. "като обхващащо и други имуществени права." Следва да се има предвид, че въпросната разпоредба се отнася в еднаква сила както за собствеността на правните субекти – физически и юридически лица, така и за частната собственост на държавата.

По нататък неоснователно вносителят твърди, че разпоредбата на Параграф 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост е действие на принудително отчуждаване на частна собственост по смисъла на чл. 17, ал. 5 от Конституцията и чл.101 от Закона за собствеността. Принудителното отчуждаване е по съществото си административна дейност, осъществявана въз основа на закона, вследствие на реализиране на един сложен фактически състав, чийто елементи са изрично посочени в закона. Чл. 17, ал. 5 от Конституцията съдържа принципната постановка на отчуждаването. В множество нормативни актове се съдържат **специални** разпоредби, касаещи правото на държавата в определени случаи и предпоставки да отчужди принудително собственост на други правни субекти – такива са разпоредбите на Глава трета, чл. 32 – 42, от Закона за държавната собственост, разпоредбите на Глава трета от Закона за общинската собственост, Част четвърта на Закона за устройство на територията и т.н. В случая нямаме изпълнение на фактическия състав нужен за института на принудително отчуждаване, дори да допуснем, че отчуждаване *ex lege* е възможно. Нито мотивите, нито съображенията, нито целта, нито резултата от законодателната дейност е създаване на акт на отчуждаване, нито на отчуждителна разпоредба. Оттук и липсата на всякакви основания да се търси обосноваване на съществуването на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, както и предварително и равностойно обезщетение. Навсякъде в нормативната уредба, където се говори за отчуждаване на собственост се има предвид на първо място: частна собственост и то на частна собственост *вън* от държавната частна собственост, т.е. не може да бъде отчуждена частна държавна собственост. Редът за промяна качеството на един имот от частна държавна собственост в публична, както и обратното е уреден в Закона за държавната собственост с изрични законови разпоредби. Що се касае за възможността да се отчуждават принудително – по смисъла на закона – ограничени вещни права, както и други имуществени права, то можем да приемем, че освен собственост върху недвижими имоти, могат да бъдат отчуждени съобразно изискванията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията и други имуществени права на правните субекти в полза на държавата. (Същото поддържа и Конституционния съд в решение No 22 от 10.12.1996 г. по конст. Дело No 24/96 " ... едно частно вземане може да бъде ... обявено за държавно. То може да бъде принудително отчуждено, но само при условията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията ... "). Такова отчуждаване на други имуществени права може да стане само въз основа на нормативен акт, където

да бъдат посочени критериите за държавна, респ. общинска нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин. Такъв нормативен акт, касаещ други имуществени права, вън от правото на собственост върху недвижими имоти понастоящем **липсва в нашето право**. Не представлява по съществото си – такава норма и разпоредбата на Параграф 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост.

С измененията на Закона за държавната собственост от 1998 г. (ДВ, бр. 124 от 1998 г.) беше отменена разпоредбата на чл. 57 от същия закон, която позволяваше на Областния управител да **отнеме** със заповед **правото на ползване**, учредено върху недвижим имот частна държавна собственост, ако нуждата от имота отпадне в лицето на ползвателя или имотът стане необходим за друга належаща държавна нужда. Разпоредбата отпадна с право, защото можеше да се използва за заобикаляне на закона относно конституционните изискванията за отчуждаване на имуществени права, възприети в по-широк смисъл. В случая е ставало дума не за отчуждаване в законовия смисъл на това понятие, а за особен ред на едностранно прекратяване на продължителността на правото на ползване при определени предпоставки. Законът изрично е предвиждал и форма на обезщетяване при доказани вреди. **Но такава отчуждителна норма не представлява и разпоредбата на Параграф 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост**. В нея не се посочват фактически състав нужен за принудително отчуждаване, нито се обосновават критерии за държавна нужда, нито се предвижда обезщетение, защото нормата няма така цел. По съществото си нормата **не е отчуждителна, а разпределителна**, имаща ретроактивно действие по отношение на заварени правоотношения и не е самостоятелна, а е в пряко отношение с чл. 56, ал. 1 на Закона за държавната собственост. Вносителят дори сам твърди, че в случая нямаме същинско принудително отчуждаване на собственост или обосноваване на такова отчуждаване, а само "отчуждителен ефект". Следва да се изясни какво трябва да бъде схващано под понятието "отчуждителен ефект". Ефектът от изпълнено на фактически състав на принудително отчуждаване е оригинално придобиване на собственост от страна на държавата. Държавата не може също, така, да отчужди принудително собствеността върху свой собствен недвижим имот по смисъла на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Що се касае, дали тя може да отчужди ограничено вещо право върху свой собствен имот, следва да се отговори по следния начин: това **е възможно**, но само при действието на **специален закон**, който обосновава тази възможност и неотложната нужда на държавата, който предвижда също така и надлежно равностойно и предварително обезщетение. В случая обаче, още веднъж отбелязваме, не сме изправени пред този казус. Не може да се говори за "отчуждителен ефект" на норма, в която изрично се говори единствено за прилагане на законово установен срок. Дори нормата да се касае за заварени правоотношения и да редуцира срока на ползване на имота, не може да се говори за "отчуждителен ефект", така както този термин се е наложил в нашето право. **Редуцира се един срок, който по принцип представлява модалитет в дадено правоотношение и макар да е от съществено значение за развитието на това правоотношение, той не го изчерпва.**

Казаното касае и въпроса за обезщетяването. При положение, че нямаме отчуждаване не може да бъде поставян въпроса за обезщетяване на това основание. Обезщетяването по нашето право следва или от закона или от реализация на фактическия състав, съдържащ виновно вредоносно поведение и вредоносен резултат, между който има причинно-следствен връзка. В случая не може да се претендира обезщетение, тъй като закона не го предвижда и защото не може да се обоснове вредоносно незаконосъобразно действие на държавен орган, действащ съгласно Параграф 6 от ПЗР на Закона за държавна собственост. Не може и конституционно правно да се обоснове искане за задължителна законова разпоредба, постановяваща обезщетяване и допълваща действието на Параграф 6. Конституцията на две места говори за обезщетяване: това е случая на чл. 17, ал. 5, когато имаме хипотезата на принудително отчуждаване и чл.7, касаещ отговорността на държавата за вреди причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Никъде на друго място от конституционните разпоредби не може да се направи извод подкрепящ твърдението, че държавата дължи обезщетение във всички случаи на уредени или преуредени отношения. Съвсем друг е въпросът за задължението за връщане на недължимо патенето, ако такова има. В настоящия случай държавата трябва да върне сумите предплатени за право на ползване на имоти, учредено за повече от десет години, считано от датата на връщането на имота или на заповедта за изземване. Но в тази насока е цялостната практика на Министерски съвет.

Въпросът за искането на III отделение на Върховния административен съд трябва да се постави **изцяло на плоскостта на допустимостта обратното действие на правна норма, засягаща висящи правоотношения.**

Конституцията на Република България в чл. 5, ал. 1 провъзгласява принципа за неретроактивност на наказателно правните норми. В своето решение No 9 от 20.06.1996 г. Конституционният съд разпространява този принцип и за данъчно правните норми, изхождайки от законоустановеността на данъците, към момента на възникване на данъчното събитие. Въпреки, че по принцип Конституционния съд изключва възможността за обратно действие на материално правни данъчни норми, в същото решение той я допуска, със съображение, че така се постига справедлив резултат. Чл. 14 от Закона за нормативните актове принципно позволява обратното действие на правните норми, ако не се касае до утежняване в съдържанието на санкционни разпоредби. Другото изискване на закона е обратното действие да е изрично.

От изложеното можем да направим извода, че липсва конституционна и законова пречка за ретроактивното действие на Параграф 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост.

II. Противоречието с чл. 19 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Ищецът обосновава невъзможността на обратното действие на нормата с мотива, че " чрез специален закон се преуреждат стопански отношения в ущърб на конституционно гарантирани права на стопанските субекти " и че така държавата въздейства върху заварени правоотношения, по които тя е страна; и параграф 6 от ПЗР на ЗДС съставлява не само публично

волеизявление на държавата, но и нейно частно волеизявление в качеството и на страна по заварен договор.” Недопустимо е твърдението, че акт на Народното събрание, приет по законоустановения път, може да представлява акт на частна воля. Това е изключено a priori като възможност на законодателното тяло. Не се взема пред вид, че държавата може да действа в две качества – в качеството си на публично тяло, чрез своите органи на държавна власт и управление и като частно правен субект, влизащ на равнопоставени начала в частно правния оборот. Когато публичният орган на законодателната власт постановява определени разпоредби, касаещи частно правните отношения, той разбира се визира и държавата, но вече в качеството ѝ на частно правен субект. Разбира се, възможно е властническите правомощия на съответни държавни органи да бъдат използвани незаконосъобразно в случаи, където от значение е единствено частно правната воля на субектите и съответно чрез закони да се влияе неконституционносъобразно върху частно правната сфера, но случаят тук не е такъв. Така например ищецът на няколко пъти неоснователно с позовава на решения на Конституционния съд в този смисъл. В обосновка на искането си, той се позовава на решение No 17 от 16.12.1999г. на Конституционния съд, където недвусмислено се казва, че “намесата в частно правни отношения е в нарушение на чл.19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията, които съответно утвърждават принципа на свободна стопанска инициатива и гарантират еднакви правни условия за стопанска дейност ... защото е намеса в правоотношенията между равнопоставени субекти, в което държавата едновременно се включва и регулира по начин, който тя счита за целесъобразен.” Всичко това е вярно, но то касае опит на държавата да се вмеси и регулира **конкретни частноправни правоотношения**. Последното наистина е недопустимо. В случая с конституционно дело No1/2001 нямаме подобно нещо. Разпоредбата на Параграф 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост е обща и безлична норма. Тя се отнася за неограничен кръг правни субекти, които третира по еднакъв начин.

Що се касае до твърдението, че разпоредбата на Параграф 6 противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията с мотива, че накърнява предвидимостта на правния ред и правната сигурност въобще, искаме да изкажем следното наше становище: Параграф 6 е в пряка връзка с чл. 56, ал. 1 от закона, който съвсем обосновано определя максималния възможен срок на правото на ползване върху имоти частна държавна собственост. Тази норма важи за всички правни субекти. Тази норма е от “общ” или “публичен” интерес. Държавните имоти, в това число и частните такива, преставяват национално благо, те са богатство от обществено значение. За това и съществуват специални закони, уреждащи правата, разпореждането и другите правни действия по отношение на държавните имоти. В този дух е и ограничителния срок на чл. 56, ал. 1. Нормата на Параграф 6 от ПЗР на Закона за държавната собствено **изравнява** положението на правните субекти във възможността ѝ да се ползват в еднаква степен и при равни условия от националните блага – в случая имоти частна държавна собственост. Несправедливо и необосновано е дадени правни субекти да могат да се ползват от ограничените национални блага в по-голяма степен и в по-продължителен период от време за сметка на други субекти, – именно поради

ограничеността на тези блага – за които законът е постановил императивен срок на ползване.

В заключение искаме да кажем, че нормата на закона е от "общ" или "публичен" интерес, която защитава блага от национална и обществено значение, че винаги, когато се говори за "свободна стопанска инициатива" и частно правни интереси, съвременната демократична, социална и правова държава, поставя коректива на "колективния интерес". Принципът на баланс между "частния" и "колективния" интерес е в основата и духа на нашата Конституция.

При решаване на въпроса за противоконституционността на Параграф 6 от ПЗР на Закона за собствеността, Конституционният съд трябва да изходи и от разбирането за целесъобразността на решението си. Имаме предвид следното: въпросната норма на закона е в действие от 01.06.1996 г.; като оттогава до сега множество имоти са били върнати или иззети съгласно действието на нормата; те са съответно предоставени за ползване по законоустановения ред на други частно правни субекти или обявени за публична държавна собственост. Ако Конституционният съд постанови противоконституционността на нормата от Параграф 6, това изправя пред същата несигурност ползвателите на тези имоти, които са се доверили на закона и вече със сигурност бихме се изправили пред случай на вмешателство в частноправната сфера на частноправните субекти, които се доверяват на **в момента действащия правов ред.**

Становището ни относно искането за установяване на противоконституционност на Параграф 6 от ПЗР на Закона за държавната собственост, се отнася и за установяване противоречие с параграф 1 от ПДПКПЧОС, тъй като въпросната разпоредба по същество е преповторена от нашата Конституция в частта си относно неприкосновеността на частната собственост. Особеностите на цитирана практика на Европейския съд са в това, че тя се отнася винаги до конкретно правоотношение, респ. правоотношения с точно известни страни, предмет/и, права и задължения. За това е III отделение на Върховния административен съд е трябвало да работи внимателно, когато чрез тях е искал да преценява действието на безлична и абстрактна правна норма.

Надявам се, че с горното допринасям за справедливото решаване на спора.

С УВАЖЕНИЕ :

ОБЛАСТЕН УПРАВИТЕЛ
/инж. ик. **ВАСИЛ МАРИНЧЕВ**/

