

СТАНОВИЩЕ
на Върховния касационен съд на Република България
по конституционно дело № 10 по описа за 2014 г.
на Конституционния съд на Република България

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 1 (по отношение на думите „и стават недееспособни“) и на чл. 5, ал. 3 от Закона за лицата и семейството (обн. ДВ бр. 182 от 1949 г, посл. изм. и доп. ДВ бр. 120 от 2002 г).

Според омбудсмана оспорените разпоредби на ЗЛС са приети в условията на различни обществени отношения, несъвместими с новата Конституция и международните актове, уреждащи правата на човека, сред които и Конвенцията за правата на хората с увреждания (обн. ДВ бр. 37 от 2012 г). Омбудсманът счита тези разпоредби за противоконституционни и недопустими в законодателството на една правова държава. Намира, че оспорената уредба в ЗЛС противоречи на конституционните гаранции за защита на достойнството и правата на личността. Като посочва, че единственото конституционно ограничение на правата на лицата, поставени под запрещение, се изразява в лишаването им от активно и пасивно избирателно право (чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 1 от Конституцията), омбудсманът счита, че пълното лишаване от дееспособност на пълнолетни лица по силата на обща законова разпоредба е несъвместимо с Конституцията. Чл. 58, ал. 3 от Конституцията предвижда, че лицата с физически и психически увреждания се намират под особена закрила на държавата. Недопустимо е тази закрила да се изразява в лишаване или ограничаване на дееспособността по общи и остарели критерии като слабоумие и душевна болест, без да се отчита спецификата на различните заболявания и състояния, както и степента на увреждане. Според него, закрилата трябва да се изразява в „подходящи средства, които да съдействат и да подкрепят тези лица при вземането на решение и извършването на правни действия самостоятелно, а не в лишаването им от дееспособност в различна степен, като решенията, свързани с тях, и ежедневието им се вземат от някой друг“.

Омбудсманът сочи и на противоречие на оспорените в искането разпоредби на ЗЛС и с Конвенцията за правата на хората с увреждания. Той разглежда оспорената уредба като противоречаща на част от принципите, посочени в чл. 3, както и на разпоредбите на чл. 4, параграф първи и чл. 12, параграф втори от Конвенцията.

С определение от 12 юни 2014 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане искането на омбудсмана и конституира Върховния касационен съд на Република България като заинтересувана институция.

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за конституционен съд, Върховният касационен съд е уведомен от председателя на Конституционния съд за образуването на делото и разполага със срок до 02.07.2014 г. за становище по делото.

Според Върховния касационен съд искането на омбудсмана на Република България до Конституционния съд е допустимо. С Третата поправка на Конституцията омбудсманът бе включен в кръга на лицата, които могат допустимо да сезират Конституционния съд. Съгласно чл. 150, ал. 3 от основния закон, това правомощие на омбудсмана може да бъде упражнено само за установяване противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. Видът на атакувания акт – закон и предметът на регулиране с него – изключването или ограничаването на дееспособността на онази група от граждани, които поради слабоумие или душевна болест са неспособни сами да се грижат за своите работи и приравняването на техните правни действия с тези на малолетните и непълнолетните, е от значение за признатата от правото възможност за гражданите не само да притежават граждански права, но и да ги упражняват. Следователно и двете предпоставки на чл. 150, ал. 3 от Конституцията съществуват кумулативно. По оспорения режим Конституционният съд не се е произнасял. Осъществено е и изискването на чл. 21, ал. 6 от Закона за конституционен съд.

Според Върховния касационен съд искането на омбудсмана е допустимо, дори Конституционният съд да приеме, че оспореният режим като заварен към влизане в сила на Конституцията от 1991 г. попада в приложното поле на § 3, ал. 1 от преходните и заключителни разпоредби на основния закон. Конституцията от 1991 г. създава основите на новата демократична правова държава. Затова според чл. 5, ал. 1 другите закони, в това число и заварените, не могат да ѝ противоречат. Ето защо разпоредбите на § 3 от преходните и заключителни разпоредби на Конституцията създават механизъм за изпълнение на конституционната повеля на чл. 5, ал. 1 по отношение на заварените закони. Съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд „се произнася по искане за установяване на противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента”. По спор за конституционност на закон, Конституционният съд е винаги компетентен да се произнесе със задължително решение. Няма значение кога е приет законът – преди или след Конституцията. Законодателят не прави разлика, защото иначе би го казал в конституционната разпоредба. (Определение № 1 от 11 януари 1996 г, необнародвано).

С оглед характера на поставения по конституционното дело въпрос, Върховният касационен съд намира, че първо следва да се уточни значението и правните последици на уредбата, която омбудсманът

оспорва. За разлика от правоспособността, която се изразява в признатата и уредена от закона възможност за гражданскоправния субект да бъде носител на граждански права и задължения, гражданската дееспособност е признатата и уредена от закона способност чрез лични действия да се придобиват граждански права и да се поемат задължения. Дееспособността е възможност само за физическите лица. Другите два вида субекти - юридическите лица и държавата – не притежават собствена дееспособност. Те участват в гражданския оборот чрез своите органи. Дееспособността бива пълна и ограничена и придобиването ѝ законът свързва с навършването на определена възраст. Лицата, които не са навършили 14-годишна възраст, са малолетни и недееспособни. Обикновеният законодател е преценил, че ниската тяхна възраст изключва възможността сами да участват в гражданския оборот (чл. 3 ЗЛС). Лицата, които са навършили 14 години, но не са навършили 18 години, са непълнолетни. За тях по правило обикновеният законодател е преценил, че в тази преходна към пълнолетието възраст те могат да извършват правни действия със съгласието на своите родители и попечители. Изключение са сключването на обикновени дребни сделки за задоволяване на текущите нужди на непълнолетния и възможността непълнолетният да разполага с това, което е придобил от своя труд (чл. 4 ЗЛС). За лицата, навършили 18-годишна възраст, настъпва гражданското пълнолетие. За тях законът предвижда, че са напълно способни чрез своите действия да придобиват права и да се задължават (чл. 2 ЗЛС). Има и изключения от тези общи правила на дееспособността, които обективното ни право предвижда (чл. 6, ал. 4 и чл. 89, ал. 1, т. 4 СК, чл. 301 КТ, чл. 27 ЗАПСП), но тяхното обсъждане е излишно за целите на искането на омбудсмана до Конституционния съд.

Чл. 5 ЗЛС предвижда възможността да бъде отнета или ограничена гражданската дееспособност на физически лица, които са навършили необходимата възраст, но тяхното интелектуално или психическо развитие изключва способността им чрез своите действия да придобиват права и да се задължават. Материално-правните предпоставки (основания) за поставянето под запрещение са две: 1) наличието на слабоумие или душевна болест (медицински критерий) и 2) невъзможност на физическото лице поради тези страдания да се грижи за своите работи (юридически критерий). За първия критерий съдебната практика и теория ползват медицинската наука. Приема се, че слабоумието представлява умствена недоразвитост на физическото лице от раждането като идиотия, имбецилност, дебилност, олигофрения. Душевната болест (психопатия) е страдание на умствено развито лице, което има за последица такова разстройство на съзнанието, сочещо на промяна в личността и обуславящо неадекватно поведение. Предпоставките са кумулативни.

Поставянето на физическото лице под запрещение и изключването или ограничаването на неговата дееспособност не настъпват по право след

осъществяването на материално-правните изисквания на чл. 5, ал. 1 и ал. 2 ЗЛС. Те се установяват чрез иск, който се разглежда по реда на особеното исково производство в глава XXVIII ГПК. Непълнолетното лице може да бъде поставено само под пълно запрещение. Пълнолетното лице може да бъде поставено под пълно или под ограничено запрещение. В особеното исково производство физическото лице, което се иска да бъде поставено под запрещение, участва лично. Процесът започва с личното негово изслушване от съда. С решението съдът отхвърля иска или поставя лицето под пълно или ограничено запрещение според степента, в която конкретното страдание засяга или изключва възможността то само да се грижи за своите работи (да осъзнава свойството и значението на постъпките си и да ръководи своите действия). Влязлото в сила решение има действие по отношение на всички (чл. 298, ал. 3 ГПК). Това е така, защото законодателят отчита, че дееспособността е от значение за конкретното физическо лице, за третите лица и за обществото. За отмяна на запрещението се прилагат същите правила, които важат за поставянето под запрещение. Право на иск за отмяна на запрещението се признава на поставения под запрещение чрез органа по настойничеството или попечителството, като при отказ той може да се обърне към прокурора (ПШВС № 5/ 1979 г).

Правните последици на решението, с което искът се уважава, по отношение на физическото лице са уредени в чл. 5 ЗЛС. Законодателят използва правната техника на препращането. Лицата, които са поставени под пълно запрещение, стават недееспособни (чл. 5, ал. 1 in fine ЗЛС). За техните правни действия се прилага режимът на малолетните. Дееспособността на лицата, които са поставени под ограничено запрещение, се ограничава. За техните правни действия се прилага режимът на непълнолетните (чл. 5, ал. 3 ЗЛС). На първите се назначава или законът им определя настойник, а на вторите – попечител. Настойникът е длъжен да се грижи за поставеният под пълно запрещение, да управлява имуществото му и да го представлява пред трети лица (чл. 164, ал. 3 СК). Тези правила се прилагат съответно за попечителя (чл. 168, ал. 2 СК). Омбудсманът оспорва онази част от правния режим на дееспособността в ЗЛС, която предвижда, че поставеният под пълно запрещение е недееспособен и неговите правни действия са приравнени към тези на малолетните физически лица, а поставеният под ограничено запрещение е ограничено дееспособен и неговите правни действия са приравнени към тези на непълнолетните.

В искането си до Конституционния съд омбудсманът посочва, че самата Конституция допуска възможността едно лице да е навършило определената от закона възраст за придобиване на дееспособност, но да е поставено под запрещение. Действително основният закон изключва активното и пасивно избирателно право на българските граждани,

поставени под запрещение (чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 1 от Конституцията). Според омбудсмана това е единственото ограничение на правата на тези лица, което съответства на Конституцията. Според Върховния касационен съд обсъждането на тази теза е без значение за изхода на конституционното дело. Оспореният режим не засяга правоспособността, а дееспособността на гражданите, поставени под запрещение.

Омбудсманът сочи на противоречие на оспорените разпоредби на ЗЛС с Конвенцията за правата на хора с увреждания (КПХУ). На 27.09.2007 г. България подписа Конвенцията на ООН от 2006 г. за правата на хората с увреждания. Със закон, приет от Народното събрание на 26.01.2012 г, Република България я ратифицира. КПХУ е обнародвана в ДВ бр. 37/ 15.05.2012 г. и е в сила за Република България от 21.04.2012 г. Това е първата конвенция на ООН, която Европейският съюз като организация ратифицира (решение на Съвета 2010/ 48/ ЕС от 26.11.2009 г). Тя е в сила за всички негови държави-членки. Това сочи на изключителната важност на принципите в международния договор, които са възприети от цялата Европейска общност. Ограничената компетентност по чл. 150, ал. 3 от Конституцията изключва възможността омбудсманът допустимо да сезира Конституционния съд с искане да установи несъответствието на оспорения режим с КПХУ. Твърдяното от омбудсмана противоречие обаче е с пряко значение за допустимостта на конституционното дело. Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията КПХУ е част от вътрешното право на страната и нейните норми имат предимство пред тези норми от вътрешното законодателство, който и противоречат. Ако Конституционният съд установи противоречие на оспорения режим в ЗЛС с КПХУ, е длъжен да приеме, че във вътрешното право на страната се прилага КПХУ и оспореният режим на чл. 5, ал. 1, in fine и чл. 5, ал. 3 ЗЛС е негоден регулатор на тази група обществени отношения. Според Върховният касационен съд при подобен извод Конституционният съд е длъжен да отклони искането на омбудсмана. Конституционният съд няма компетентност по искане на омбудсмана да установи несъответствието на закон с международен договор, по който България е страна. Аргументът следва от ограничената компетентност на омбудсмана да сезира Конституционния съд (чл. 150, ал. 3 от Конституцията).

Чл. 1 от КПХУ дефинира като хора с увреждания лицата с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото равноправно с останалите. Увреждането следва да е трайно и да е последица от такава недостатъчност, която прави тези лица годни да взаимодействат с обкръжаващата ги среда, но се явява препятствие за тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото равноправно с останалите. Следователно непълнолетните и пълнолетните граждани на Република България, които

поради слабоумие или душевна болест не могат да се грижат за своите работи и за които чл. 5, ал. 1 ЗЛС предвижда, че се поставят под пълно запрещение и стават недееспособни, са извън обхвата на КПХУ. Тяхното увреждане е трайно и представлява недостатъчност по смисъла на чл. 1 КПХУ, но страданието е от такова естество, че изключва изцяло тяхната годност да взаимодействат с обкръжаващата ги среда. Чл. 5, ал. 2 и 3 ЗЛС предвижда, че пълнолетните български граждани с такива страдания, чието състояние не е така тежко, за да бъдат поставени под пълно запрещение се поставят под ограничено запрещение и техните правни действия са приравнени към тези на непълнолетните. Тази група лица отговарят на дефинитивната разпоредба на чл. 1 КПХУ. За тях международният договор се прилага.

Според омбудсмана оспорваният режим е в противоречие с принципите на КПХУ, прогласени в чл. 3, а именно: зачитане на вътрешно присъщото достойнство, самостоятелността на индивида, включително свободата на личен избор и неговата независимост, както и пълноценно и ефективно участие в обществото. В искането до Конституционния съд омбудсманът се позовава и на чл. 12, параграф втори, който признава правоспособността и дееспособността на хората с увреждания наравно с всички останали във всички сфери на живота. Позовава се и на чл. 4 КПХУ, съгласно който намесата на държавата е ограничена до задължението да осигури мерки за защита и мерки за подкрепа на тези лица.

Според Върховния касационен съд поставянето под запрещение на лицето по чл. 5, ал. 2 ЗЛС и приравняването му с недееспособния на основание влязло в сила съдебно решение е предприета от държавата мярка в негова защита и подкрепа по смисъла на чл. 4 КПХУ. Тя признава дееспособността на това лице и чрез приравняването на неговите правни действия с тези на непълнолетните и допускането на възможността да участва в гражданския оборот, подпомогнато от дееспособно физическо лице, го равнопоставя с останалите пълнолетни лица. Следователно правният режим, който омбудсмана оспорва, е в съответствие с КПХУ, включително с принципите в чл. 3 КПХУ. И след ратифицирането на КПХУ, нейното обнародване и влизане в сила, той остава годин регулатор на тази група обществени отношения като част от вътрешното право на страната.

Чл. 51, ал. 3 от Конституцията предвижда, че лицата с физически и психически увреждания се намират под особената закрила на държавата и обществото. Адресатите на правния режим, който омбудсмана оспорва, са адресати и на конституционната разпоредба. Тя задължава държавата да осигури на тази социална група особена закрила, чрез която да ги постави в равностойно положение спрямо останалите граждани. В задължителното тълкуване на основния закон, извършено с решение № 14 от 1992 г. по к. д.

№ 14 от 1992 г, конституционният съд отбелязва, че това конституционно задължение не противоречи, а провежда принципа на равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и е проява на социалната държава (преамбюл). Чл. 51, ал. 3 от Конституцията не определя условията и реда за предоставяне на особената закрила на лицата с физически и психически увреждания. Оттук следва, че конституционният законодател е предоставил тези въпроси за отговор от закона. Обикновеният законодател е компетентен да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да съответства на принципите и целите на основния закон (решение № 21 от 1998 г. по к. д. № 18 от 1997 г. и решение № 2 от 1996 г. по к. д. № 9 от 2005 г). Оспореният правен режим е проекция на компетентност към обикновения законодател, която Конституцията предвижда. Така въпросът по конституционното дело се концентрира върху преценката дали конкретното разрешение на чл. 5, ал. 1 по отношение на думите „и стават недееспособни” и на чл. 5, ал. 3 ЗЛС съответства на принципите и целите на върховния закон.

В правовата държава законодателят е обвързан да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните - по различен начин. Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото (чл. 6, ал. 2 от Конституцията). Подобни са онези случаи, при които няма съществени разлики в тях (Решение № 3 от 2013 г. по конст. д. № 7 от 2013 г). Оспореният режим отрича дееспособността на лицата, поставени със съдебно решение под пълно запрещение и приравнява техните правни действия към правните действия на малолетните. За малолетните лица обикновеният законодател приема, че докато навършат 14-годишна възраст, тяхното интелектуално и психическо развитие не е достигнало необходимото ниво и те не са в състояние сами да се грижат за своите работи. За лицата, поставени със съдебно решение под пълно запрещение, обикновеният законодател предвижда, че макар да са навършили 14-годишна възраст, интелектуалното или психическото им състояние изключва възможността сами да се грижат за своите работи. Оспореният режим ограничава дееспособността на лицата, поставени със съдебно решение под ограничено запрещение и приравнява техните правни действия към правните действия на непълнолетните. За непълнолетните лица обикновеният законодател предвижда, че те са в преходна възраст и предвижда в този период на умствено и духовно съзряване да бъдат подпомагани от своите родители в грижата за собствените дела. За лицата, поставени със съдебно решение под ограничено запрещение, законодателят предвижда, че макар да са навършили пълнолетие, техните страдания изключват възможността пълноценно да се грижат за своите дела и предвижда те да бъдат подпомагани от попечител. Следователно

чрез оспорения от омбудсмана правен режим обикновеният законодател урежда подобните случаи по еднакъв начин. Върховният касационен съд приема за проведен конституционният принцип на равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията).

Според омбудсмана критериите на чл. 5, ал. 1 ЗЛС „слабоумие или душевна болест” са остарели. Обсъждането на искането на омбудсмана в тази част би имало значение за конституционното дело, само ако Конституционният съд приеме, че понастоящем няма лица, които поради слабоумие или душевна болест са неспособни сами да се грижат за своите работи. Подобен извод освен че е неверен, е отречен и от самата Конституция. Чл. 51, ал. 3 от основния закон поставя тези лица в социалната група, която изисква от държавата и обществото особена закрила. Действително, чл. 5, ал. 1 ЗЛС не включва всички лица, които поради своето състояние са неспособни да се грижат за своите работи – например необхванати остават случаят, в който лицето, навършило необходимата възраст, е изпаднало в кома. Непълнотата в правния режим обаче е без значение за неговото съответствие с Конституцията, а това е предмета на конституционното дело.

Според омбудсмана, оспореният режим противоречи и на конституционните гаранции за защита на достойнството и правата на личността. Правата на личността и нейното достойнство са върховен конституционен принцип (преамбюла на основния закон) и са защитени безусловно на конституционно равнище (чл. 4, ал. 2 от основния закон). Оспореният режим касае гражданската дееспособност на физическите лица. Това означава, че е несъотносим към правата на личността. Оспореният режим не отрича, а гарантира достойнството на лицата, които поради слабоумие или душевна болест не могат да се грижат сами или следва да бъдат подпомогнати в грижата за собствените им работи. Гаранция за зачитането на тяхното достойнство е и обстоятелството, че поставянето под запрещение на едно физическо лице е всякога последица от влязло в сила решение, а не от обективното осъществяване на двете материално-правни предпоставки на чл. 5, ал. 1 и ал. 2 ЗЛС. Чл. 56 от конституцията предвижда, че всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси (чл. 56). Предмет на иска за поставяне на едно лице под запрещение е неговата дееспособност, а основанието на този иск е наличието на слабоумие или душевна болест и невъзможността на страдащият да се грижи за своите работи (ППл ВС № 5/ 1979 г). Искът се разглежда от българския съд, комуто основният закон възлага да дава защита на правата и законните интереси на гражданите (чл. 117, ал. 1 от Конституцията). При преценка за неговата основателност съдът отчита спецификата на различните заболявания и страдания, както и степента на увреждане на

конкретното лице. Изводът се налага от сравнителен анализ на чл. 5, ал. 2 във връзка с ал. 1 ЗЛС.

Поради изложените съображения становището на Върховния касационен съд на Република България е, че чл. 5, ал. 1 по отношение на думите „и стават недееспособни” и чл. 5, ал. 3 от Закона за лицата и семейството съответстват на Конституцията.

Становището е прието на заседание на пленума на ВКС, проведено на 01.07.2014 г. От общо 95 съдии на заседанието присъстваха 78 от тях „за” приемане на становището гласуваха - 73 съдии, „против” - 3, „въздържал се” - 2.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД:**

/проф. ЛАЗАР ГРУЕВ/

