



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

**РЕШЕНИЕ № 4**

София, 20 април 2021 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Георги Ангелов

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Джелепова

Павлина Панова

Атанас Семов

Красимир Влахов

при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в заседание на 20 април 2021 г. конституционно дело № 1/2021 г., докладвано от съдията Филип Димитров.

Делото е образувано на 01.02.2021 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционността на § 2 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за допълнение на Закона за задълженията и договорите (ЗДЗД), (обн., ДВ, бр. 102 от 1.12.2020 г.) на основание противоречие с чл.4, ал.1 и чл.17, ал.3 и 5 от Конституцията.

С определение от 16.02.2021 г. Конституционният съд е допуснал разглеждане на искането по същество, конституирал е като заинтересовани институции президента, Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния административен съд, Върховния

касационен съд, главния прокурор, омбудсмана и е отправил покана да предложат писмено становище по делото проф. д.ю.н. Ангел Калайджиев, проф. д.ю.н. Екатерина Матеева, проф. д.ю.н. Иван Русчев, проф. д.ю.н. Пламен Киров, проф. д-р Огнян Герджиков, проф. д-р Пенчо Пенев, доц. д-р Красен Стойчев и доц. д-р Траян Конов.

От поканените заинтересовани институции становище представя единствено министъра на правосъдието. В него се споделя позицията на вносителя на искането за противоконституционност на § 2 от ЗДЗЗД. Като основание се сочи противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, поради въвеждането на обратно действие, несъвместимо с принципа на правна сигурност и противоречие с чл. 19, ал. 1, чл. 19, ал. 2, чл. 17, ал.3 и чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

Постъпили са правни мнения от проф. д-р Огнян Герджиков и от проф. д.ю.н. Ангел Калайджиев в качеството им на изтъкнати специалисти от науката и практиката. В тях се поддържа, наред с доводите на вносителите по чл.4, ал.1, и чл. 17, ал. 3 и 5, че оспорваната разпоредба е противоконституционна на основание чл.6, ал.2 и чл.19, ал.1 и 2 от Конституцията.

Постъпило е и становище (непоискано) от адвокатска кантора „Лалев“ (адв. Николай Лалев), според което аргументите за противоконституционност по всички посочени текстове следва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

Като разгледа по същество искането, Конституционният съд за да постанови решението си взе пред вид следното:

Преходното правило на § 2 от ЗДЗЗД, има следното съдържание:

„§ 2. За заварените случаи давността по чл. 112 започва да тече от деня, в който вземането е станало изискуемо. При висящо изпълнително производство давността започва да тече от първото действие по изпълнението, а когато такова не е образувано - от деня на влизането в сила на акта, с който е признато вземането.“

Разпоредбата на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД има за последица прилагане на нормата на чл.112 ЗЗД (10 г. погасителна давност за парични вземания на физически лица) не от момента на нейното влизане в сила, каквото е общото правило изводимо от чл.5, ал.5 от Конституцията на Република България (Конституцията), а от дата, предхождаща този ден: денят, в който вземането е станало изискуемо, денят на първото действие по изпълнението или денят на влизане в сила на акта, с който е признато вземането. Съгласно § 3 от ПЗР на ЗДЗЗД законът влиза в сила в 6-месечен срок от деня на обнародването му в „Държавен вестник“ от 02.06.2021 г..

Вземанията, за които някой от уредените в § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД юридически факти се е осъществил преди влизане на чл.112 ЗЗД в сила, са погасени или ще бъдат погасени по давност в кратък срок след влизане на чл.112 ЗЗД в сила, независимо че съгласно закона, който е действал по време на настъпването на тези юридически факти, те не би следвало да са погасени по давност, защото давността е прекъсната. Преходното правило на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД преурежда последиците от юридически факти по начин, с който се засягат придобити вече права на принудително удовлетворение на вземания от неизправни длъжници. Разпоредбата на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД има „обратно действие“.

Правилото на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД е новост за българското гражданско право, тъй като, законодателят досега не е въвеждал абсолютна погасителна давност в отношенията между частноправни субекти.

Конституционният съд многократно и последователно е имал възможност да подчертае, че принципът на правовата държава, прогласен в Преамбюла и в чл.4, ал.1 от Конституцията включва изискването за правна сигурност от формална страна (Решение № 1/2005 г. по к.д. № 8/2004 г.; Решение № 7 /2009 г. по к. д. № 11/2009 г.; Решение № 7/2012 г. по к. д. № 2/2012 г., Решение № 4/2014 г. по к.д. № 12/2013 г.) за яснота на правните норми, включително вътрешна непротиворечивост на законодателството (Решение № 9/1994 г. по к.д. № 11/1994 г; Решение № 8/2012 г. по к. д.

№ 16/2011 г.; Решение № 3/2012 г. по к. д. № 12/2011 г.; Решение № 1/2014 г. по к. д. № 22/2013 г.; Решение № 1/2014 г. по к. д. № 22/2013 г.). За да съответства на принципа на правова държава законодателството следва да не създава взаимноизключващи се правни положения, неразбираеми, неясни задължения, защото това сериозно би затруднило правоприлагането и законосъобразното протичане на обществените отношения (Решение № 9/1994 г. по к.д. № 11/1994 г.; Решение № 5/2002 г. по к.д. № 5/2002 г.; Решение № 4/2010 г. по к.д. № 1/2010 г.; Решение № 8/2012 г. по к. д. № 16/2011 г. и др.). Законодателният орган също е обвързан от законите, които приема наред с всички останали субекти на правото (Решение № 11/1999 г. по к. д. № 7/99 г.; Решение № 5/2000 г. по к. д. № 4/2000 г.).

С § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД са въведени три момента, от които започва да тече давността за заварените случаи, но те не обхващат всички законови хипотези, в които започва да тече погасителната давност (чл. 114, ал. 1 - 4 ЗЗД) и които прекъсват давността (чл. 116, б. "а" - „в“ ЗЗД). Пример в това отношение са прекъсването с признание на длъжника или с направено по установения от закона ред възражение. Така се създава неяснота в закона поради липса на единен момент за начало на абсолютната давност.

Законността, правната сигурност, предвидимостта и стабилността на правния ред са устойчиви характеристики на правовата държава, в какъвто смисъл Конституционният съд неведнъж се е произнасял. Принципът на правна сигурност обаче не следва да се абсолютизира и разбира като задължение за неизменност на законодателството (Решение № 10/2012 г. по к. д. № 15/2011 г.). Принципът на правна сигурност въвежда формално юридическо изискване към законодателството да бъде вътрешно непротиворечива, хармонична система от норми.

Проявление на правовата държава в материален смисъл е изискването за материалната справедливост. При засягане с ретроактивни законодателни мерки на придобити конституционни права тя се накърнява. Това е така заради съществуващата обвързаност между формалния елемент

на правовата държава – правната сигурност и материалното ѝ съдържание (Решение № 12/2016 г. по к.д. № 13/2015 г.).

В Конституцията няма забрана материалният гражданскоправен закон да има обратно действие. Такава забрана изрично е предвидена в разпоредбата на чл. 5, ал. 3 от Конституцията и тя се отнася само до законите, с които се предвижда наказателна отговорност. По тълкувателен път обаче от основополагащия принцип на правова държава Конституционния съд е извел забрана за въвеждане на данъчни задължения с обратно действие на закона (в Решение № 9/1996 г. по к. д. № 9/1996 г.; Решение № 12/2010 г. по к. д. № 15/2010 г.; Решение № 10/2013 г. по к. д. № 8/2013 г.), ретроактивното отпадане на задължението за заплащане на държавна такса за държавата и държавните учреждения (Решение № 3/2008 г. по к. д. № 3/2008 г.), обратно действие на гражданскоправни норми с устройствен характер (Решение № 14/2010 г. по к. д. № 17/2010 г.; Решение № 8/1994 г. по к. д. № 9/1994 г.). Материалният граждански закон по изключение може да има обратна сила, но това не следва да се приложи за основните конституционни права (Решение № 12/2010 г. по к. д. № 15/2010 г.), каквото е правото на частна собственост. Съдът приема, че „...Правилото за неретроактивност на правните норми трябва да се прилага във всички случаи, когато се цели с нови правни норми засягане на права или създаване на задължения за минало време, но не важи за случаите, когато от правните нормативните актове се придобиват права“ (Решение № 10/2011 г. по к. д. № 6/2011 г.).

Както неведнъж вече Конституционният съд се е произнасял, правото на частна собственост по чл. 17, ал. 3 от Конституцията включва имущественото право на вземане и възможността за неговото събиране (Решение № 19/1993 г. по к. д. № 11/93 г.; Решение № 17/1999 г. по к. д. № 14/1999 г.; Решение № 2/2000 г. по к. д. № 2/2000 г. и други).

По силата на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията държавата е длъжна да гарантира и защитава правото на собственост и да осигурява и

защитава неприкосновеността на частната собственост (Решение № 17/1999 г. по к.д. № 14/1999 г.; Решение № 5/2006 г. по к. д. № 1/2006 г.; Решение № 15/2010г. по к. д. № 9/2010 г. и др.). Законодателят, при упражняване на дейността си, е длъжен да се въздържа от предприемането на мерки, които влизат в противоречие с конституционния принцип за закрила на неприкосновеността на частната собственост.

Хипотезите, в които е конституционно допустимо принудително накърняване на правото на собственост, са ограничени. Извън хипотезите на отнемане на незаконно придобито имущество, частната собственост може да бъде засягана чрез принудителното ѝ отчуждаване за държавни и общински нужди само въз основа на закон, когато тези нужди не могат да бъдат задоволени по никакъв друг начин, след определяне и изплащане на равностойно на отнеманата вещь обезщетение. Принудителното отчуждаване е изключение от принципа за неприкосновеност на частната собственост, поради което е недопустимо да се тълкува разширително (Решение № 6/2013 г. по к.д. № 5/2013 г.).

Параграф 2 от ПЗР на ЗДЗЗД заличава последиците на юридическите факти, прекъсващи давността. С него се придава нов правен ефект на настъпили до влизането му в сила юридически факти. По силата на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД вземането на кредиторите се погасява независимо от техните действия или бездействия. С влизането в сила на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД кредиторите, по отношение на които е изтекъл десетгодишния срок, не могат да защитят правото си на вземане. Когато са ангажирали сили и средства (заплащане на хонорар за адвокатска защита, на държавни такси, разноски по предявяването на иск или образуването на изпълнително производство и т.н.) за предприемането на действия по чл. 116 ЗЗД, тези кредитори не са могли да предвидят, че законодателят ще въведе ретроактивна „абсолютна давност“ и ще лиши от правни последици действията им. Този отрицателен за патримониума им ефект не може да бъде компенсиран от шестмесечния *vacatio legis*.

Подобни законодателни мерки, с които се посяга върху придобити права, създават опасност за доверието в българското право и в стабилността на законовата уредба у нас (Решение № 7/2001 г. по к. д. № 1/2001 г.).

Преходното правило на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД не е насочено към легитимна цел от конституционен порядък. Правото на лицата, които са се поставили в ролята на длъжник чрез обедняването на други лица, техни кредитори, да бъдат забравени, да спрат да са „вечен длъжник“ не е конституционно право. С изводимата от § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД норма се погасява възможността за принудително събиране от всички кредитори, независимо дали са такива на добросъвестен или недобросъвестен длъжник. Така държавата не осигурява правна закрила на вземане на един кредитор, който е предприел мерки като например иска по чл. 135 ЗЗД, за да потърси защита срещу действия на длъжника, насочени към неговото увреждане.

Преходното правило на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД създава с обратно действие привилегия на една група лица (физически лица - длъжници) пред друга група лица (физически и юридически лица - кредитори), с което се накърняват конституционните начала на чл. 6, ал. 2 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията. В несъответствие с основополагащия за гражданското право принцип на равнопоставеност между частноправните субекти, засегнатите от обратното действие на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД кредитори, не разполагат с възможност за защита на правото си на вземане и съответно - компенсиране на настъпилите от това в техния патримониум неблагоприятни правни последици.

Равенството пред закона (Преамбюла и чл. 6, ал. 2 от Конституцията) като конституционен принцип на гражданското общество и правовата държава „е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията и за нормотворческата дейност“ и основно право на гражданите (Решение № 14/1992 г. по к. д. № 14/1992 г.). Когато се накърнява правото на

кредиторите да реализират вземанията си, се нарушава конституционния принцип на равнопоставеност при упражняване на стопанска дейност (Решение № 3/1997 г. по к. д. № 31/1996 г.).

Принципът на равенство пред закона има две основни проявни форми - забрана за произволно неравнопоставяне и задължение за равно третиране (Решение № 1/2005 г. по к.д. № 8/2004 г.). Забраната за произвол е материален елемент от принципа за правова държава и е насочен към държавните органи, в това число и законодателя. Повелята за равно третиране се изразява в задължение за публичната власт да третира “еднаквите еднакво“ (Решение № 11/2010 г. по к. д. № 13/2010 г.).

Принципът на равенството на правните субекти пред закона по отношение на уредбата на стопанската дейност на правните субекти намира проявление в изискването на чл. 19, ал.2 от Конституцията чрез законите да се създават и гарантират на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Правилото на чл.19, ал.2 от Конституцията изисква всички субекти, които осъществяват идентична или сходна дейност в даден отрасъл на икономиката, да бъдат поставени при еднакви правни условия. Равенството на гражданите пред закона не изключва правото на законодателя да въведе със закон специфични условия и/или изисквания за упражняване на определена дейност. Ако тези условия са еднакви за всички, които я упражняват, те са равнопоставени, независимо от това, че част от тях не могат фактически да отговорят на тези условия.

Нормата, предмет на настоящото производство, третира неравно и с обратна сила, длъжниците физически лица и останалите длъжници, които не се ползват от привилегията на абсолютната давност. В по-добра позиция се поставят длъжниците, които са се възползвали от възможностите за забавяне принудителното събиране на дълговете им и умишлено са увредили кредиторите си от тези, които са спазили основополагащия за облигационното право принцип “Pacta sunt servanda”.

Длъжникът не би следвало да „може да черпи права от неправомерното си поведение, което е основание за образуване на изпълнителното производство“ (Решение № 1/2008 г. по к. д. № 10/2007 г.). Налице е неравно третиране и по отношение на кредиторите на физически лица, които не са търговци и на физически лица, които са търговци. Преходното правило на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД не въвежда условия или изисквания към упражняването на определена дейност в закрила на обществен интерес или ценност от конституционен ранг.

Неясно е защо преходното правило на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД не се прилага за част от физическите лица, които извършват стопанска дейност - едноличните търговци и физическите лица - съдружници в дружество по чл. 357 ЗЗД, а засяга всички останали групи физически лица, които извършват стопанска дейност по занятие - земеделски стопани, занаятчии, лица, упражняващи свободни професии и другите видове съдружници в търговски дружества, включително неограничено отговорните съдружници и „тайните съдружници“.

С оглед на горните съображения и на основание чл.149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд приема, че разпоредбата на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД, (обн., ДВ, бр.102 от 1.12.2020 г.) противоречи на чл.4, ал.1, чл. 6 ал.2, чл.17, ал. 1 и 3 и чл.19, ал.1 и 2 от Конституцията и

#### РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за допълнение на Закона за задълженията и договорите (обн., ДВ, бр. 102 от 1.12.2020 г.).

Председател:

Борис Велчев

Членове:

Георги Ангелов

Таня Райковска

Анастас Анастасов

Надежда Джелепова

Гроздан Илиев

Павлина Панова

Мариана Карагьозова-Финкова

Атанас Семов

Константин Пенчев

Красимир Вахов

Филип Димитров