



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ № 7**

София, 10 април 2001 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Христо Данов

Членове: Георги Марков

Димитър Гочев

Тодор Тодоров

Неделчо Беров

Стефанка Стоянова

Маргарита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Румен Янков

Живан Белчев

Пенка Томчева

при участието на секретар-протоколита Росица Топалова разгледа в закрити заседания на 5 и 10 април 2001 г. конституционно дело № 1/2001 г., докладвано от съдията Васил Гоцев.

Делото е образувано на 3.01.2001 г. по искане на състав на III отд. на ВАС по реда на чл.150, ал.2 от Конституцията. При разглеждането на адм. д. № 4918/2000 г. жалбоподателят "Международен център по фирмено управление" АД развил съображения за противоречие на § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавната собственост /ПЗР ЗДС/ с Конституцията, които съдът е приел за основателни. Той е спрял производството по делото и е направил искане до Конституционния съд за установяване противоконституционността на разпоредбата на § 6 от ПЗР ЗДС /ДВ,

бр.44 от 21 май 1996 г., изм, бр.104 от 1996 г., бр.55, 61 и 117 от 1997 г., бр.93 и 124 от 1988 г., бр.67 от 1999 г. и бр. 9, 12, 26 и 57 от 2000 г./ поради противоречие с чл.17, ал. 3 и 5, чл.19 и чл.4, ал.1 от Конституцията и за несъответствие с чл. 1 от Първи допълнителен протокол към Европейската Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи /ДВ, бр.66 от 1992 г. изм. ДВ, бр.137 от 1998 г./. В искането като правно основание е посочен и чл. 149, ал.1, т.4, но в изложението не се съдържа искане за тълкуване на текст от Конституцията.

Съгласно чл.56, ал.1 ЗДС правото на собственост върху недвижим имот – частна държавна собственост се учредява за срок не по-дълъг от 10 г. Според атакувания пред Конституционния съд § 6 от ПЗР ЗДС за учреденото до влизане в сила на закона, безсрочно или за повече от 10 г. право на ползване се прилага също десетгодишен срок. Когато той е изтекъл към датата на влизане в сила на закона, правото на ползване се прекратява и имотът се предава на държавата в шестмесечен срок от същата дата.

Според състава на III отделение на ВАС:

1. Редуцирането на срока от § 6 ПЗР ЗДС до 10 г. ограничава правото на собственост, защитено от чл.17, ал.3 от Конституцията.

По същество това означавало принудително отчуждаване на собственост и следвало да важат всички изисквания на чл.17, ал.5 от Конституцията:

- конкретно доказана държавна или общинска нужда, която да не може да се задоволи по друг начин и предварително справедливо обезщетение.

2. Налице било и противоречие с чл.19 от Конституцията.

Според искането нарушени били принципа на свободната инициатива /чл.19, ал.1 от Конституцията/, гарантирането на всички граждани и юридически лица на еднакви условия за стопанска дейност

/чл.19, ал.2 от Конституцията/ и закрилата на инвестициите и стопанската дейност /чл.19, ал.3 от Конституцията/. Изтъква се, че когато държавата осъществява стопанска дейност и участва в гражданския оборот като сключва договори, тя действа при еднакви правни условия с всички граждани и юридически лица. Член 19, ал.2 и 4 от Конституцията се отнасяли не само за гражданите и юридическите лица, но и за държавата и общините.

3. Намаляване срока на ползването било в несъответствие и с принципа на правовата държава – чл.4, ал.1 от Конституцията.

Преуреждането на отношения по които държавата е страна чрез закон накърнявало конституционно гарантирани права на стопански субекти. Това противоречало на изискването за правна сигурност, съставляваща елемент от съдържанието на принципа на правовата държава.

4 Наред с всичко казано § 6 ПЗР ЗДС бил в противоречие и с чл.1 от Първи допълнителен протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Искането на III отделение на Върховния административен съд за установяване на противоконституционността на § 6 ПЗР ЗДС е допуснато за разглеждане по същество с определение на Конституционния съд от 13 февруари 2001 г. Искането за признаване на несъответствие с Първи допълнителен протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи не е допуснато за разглеждане с определението на съда от 5 април 2001 г. и в тази част производството е прекратено.

В изпълнение на предоставената им от Конституционния съд възможност становища по основателността на искането са изразили Министерският съвет, министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът на финансите, областният управител на област София, Българската стопанска камара, Българската търговско-

промишлена палата, Съюзът на работодателите в България, “Международен център по фирмено управление” АД София, Висшият адвокатски съвет, Българският хелзинкски комитет и Фондацията “Български адвокати за правата на човека”.

Постъпила е и молба от “Шел България” АД, с която заявява, че има интерес от поставения за разглеждане въпрос и моли да бъде конституирано като заинтересувана страна по делото като е представило и свое становище.

Председателят на Народното събрание е изпратил становище на парламентарната комисия по правни въпроси и законодателство срещу корупцията, което предоставя решението на въпроса на Конституционния съд без да изрази мнение.

Не са изразили становища Върховният касационен съд и Българската международна бизнес асоциация

Върховният административен съд не е представил допълнителни съображения в подкрепа на искането на III отделение на съда, каквато възможност му беше дадена.

В становищата си Министерският съвет, министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът на финансите и областният управител на област София заявяват, че § 6 ПЗР ЗДС не противоречи на Конституцията, тъй като в случая не става дума за отчуждаване на право на собственост, а за преуреждане на режима на държавната собственост с оглед Конституцията от 1991 г., при което се равнопоставят субектите получили право на ползване върху държавен имот при действието на стария закон за държавната собственост и този на сегашния закон за държавната собственост. При това според тях няма в Конституцията забрана за въвеждане обратно действие на гражданските материалноправни закони.

В своите становища Българската стопанска камара, Българската търговско-промишлена палата, Съюзът на работодателите в България,

“Международен център по фирмено управление” АД София, Висшият адвокатски съвет, Българският хелзинкски комитет, Фондацията “Български адвокати за правата на човека” и “Шел България” АД подкрепят изцяло съображенията на искателя – III отделение на Върховния административен съд.

За да се произнесе по основателността на искането Конституционният съд взе предвид следното:

Правото на ползване е ограничено вещно право, което се урежда от чл.59 ЗС. То може да бъде учредено от собственика за определен срок или безсрочно. По своя характер то е абсолютно право. Това определя и неговата най-тясна връзка с правото на собственост

#### 1. Относно противоречието с чл.17 от Конституцията.

Ползването на една вещ може да се предостави на лице, различно от собственика на вещта. От гледна точка на съдържанието му в конкретния случай е без значение дали правото на ползване има характер на вещно право или на вземане. Няма съмнение, че във всички случаи правото на ползване е парично оценимо. То е едно имуществено благо за неговия притежател, имуществено право. В този широк смисъл, разбираемо като имущество, то е част от патримониума на своя титуляр, негова собственост. Ето защо, веднъж учредено, правото на ползване се разглежда и закриля от закона отделно от правото на собственост върху самата вещ (имот).

Конституцията закриля собствеността в широкия смисъл на думата. Такава закриля тя предоставя на вземанията, а с още по-голямо основание – на вещните права. Конституционният съд изрично е разпрострял защитата на собствеността върху вземанията – “...едно частноправно вземане ...може да бъде принудително отчуждено, но само при условията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията...” - решение № 22 от 10 декември 1996 г. по к.д. 24/96 г. (ДВ, бр. 1 от 1997 г.). В решение № 17 от 16 декември 1999 г. по к.д. 14/99 г. съдът изрично

отбелязва, че вземанията "...безусловно се обхващат от конституционноправната защита на собствеността, съдържаща се в чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията" (ДВ, бр. 113 от 1999 г.).

Конституцията предвижда възможност за принудително отчуждаване на собственост (включително и право на ползване) в чл. 17, ал. 5. За осъществяването на тази възможност обаче безусловно необходимо е спазването на няколко (кумулятивно дадени) допълнителни изисквания. Изисквания ще бъдат тук само изброени без да се разглеждат подробно: актът на отчуждаване (индивидуален) да е "въз основа на закон"; отчуждаването да е за държавни и общински нужди, които "не могат да бъдат задоволени по друг начин"; предославяне на предварително и равностойно обезщетение на засегнатите лица.

Няма никакво съмнение, че оспорената норма има отчуждително действие. Тя отнема законосъобразно установено право на ползване за срока над 10 години. Обстоятелството, че това право е учредено върху държавен имот е без значение за Конституцията. Правото на ползване принадлежи на друго лице, различно от държавата и отнемането му е допустимо само при спазване на условията, предвидени в чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Твърдението, че с нормата не се отнема право на собственост, а само се преуреждат възникнали правоотношения с обратна сила е невярно и безсмислено. Преуреждането е само законодателен подход. Правният ефект (и целта) на това преуреждане е тъкмо отнемането на правото на ползване за срока над десет години; право, което ползвателят е придобил добросъвестно и законосъобразно.

В конкретния случай не може да се поддържа, че оспорената норма отговаря на конституционните стандарти. Дори да се приеме, че съществуват отделни договори, сключени при неизгодни за държавата условия, което обосновава държавната нужда от прекратяването им,

липсва юридическа формула, която да гарантира, че нормата ще се прилага само към неизгодните договори. Уредбата води до прекратяване на всяко право на ползване с изтичане на 10-годишния срок, независимо от начина на учредяването му и от изгодността за държавата. Прекратяването открива възможност за договаряне с нови, по-симпатични ползватели. Отделно остава под въпрос гарантирането на другите конституционни условия – изплащането на предварително и равностойно (пазарно) обезщетение. Предварително е обезщетението, когато е изплатено преди отнемането на правото на собственост. Такова обезщетение нормата не предвижда. Абстрактната в случая възможност за обезщетяване на настъпилите вреди, след водене на продължителни дела с неясен край, по никакъв начин не може да замени конституционното изискване за предварително и равностойно обезщетение.

От изложеното е видно, че оспорената законова норма, като прекратява законосъобразно установеното право на ползване преди изтичане на договорения срок, надвишаващ 10 години, нарушава чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията.

## 2. Относно противоречието с чл.19, ал.1, 2 и 3 от Конституцията

Съгласно чл.19, ал.1 от Конституцията икономиката на Република България се основана на свободната стопанска инициатива. Свободната стопанска инициатива може да се разгърне само при законова сигурност за правните субекти при осъществяване на тяхната стопанска дейност. Съгласно чл.20а от Закона за задълженията и договорите, склученият между страните договор е закон за тях. Промените в условията на сключен договор с един закон несъмнено създава несигурност при осъществяване на стопанската инициатива и пречи на нейното свободно разгръщане. Според чл.19, ал.2 от Конституцията законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. По отношение на

имотите представляващи държавна собственост държавата действа като равностоен и равноправен партньор в правоотношения по които тя е страна. Това означава, че тя не може чрез закон едностранно да изменя условията на договор, който е сключила. От тук не може със закон да се намали и срокът на действие на един договор по който тя е страна. В своето решение № 19/93 г. по к.д. № 11/93 г., /ДВ, бр.4/94 г./, Конституционният съд е потвърдил това разбиране изрично, като е казал, че “при упражняване на частната собственост всички правни субекти са равнопоставени. Чл. 19, ал.2 и 4 се отнасят не само за гражданите и юридическите лица, но и за държавата и общините”. В частноправните си отношения с трети лица държавата е равнопоставен с тях субект. Недопустимо е със закон да създава за себе си по-изгодни правила по вече сключени договори. Последваща законодателна промяна по договор между държавата и трети лица накърнява принципа на равнопоставеността. Такава промяна е противоконституционна и обезсмисля правилото на чл.19, ал.2 от Конституцията.

Наред с всичко казано § 6 ПЗР ЗДС противоречи и на чл.19, ал.3 от Конституцията. Отстъпеното право на ползване върху държавен имот е винаги свързано с инвестиции и стопанска дейност на български и чуждестранни граждани, които се закрилят от конституционната разпоредба. Нормално е инвестициите да бъдат съобразени и стопанската дейност да се развие с оглед времетраенето на договора, за отстъпено право на ползване. Скъсяването на неговия срок със закон, който има обратно действие повече от очевидно противоречи на конституционния принцип инвестициите и стопанската дейност да се закрилят от закона. Това скъсяване на срока може да представлява непосилно бреме, както за инвеститора, така и за самата държава, ако трябва да заплаща направените инвестиции. Следва да се има предвид, че множество чуждестранни инвестиции са направени чрез учредяване на право на ползване, поради изричната забрана на чл.22, ал.1 от

166  
Конституцията, чужденците и чуждестранните юридически лица да придобиват право на собственост върху земя. С параграф 6 ПЗР ЗДС се посяга именно върху направени инвестиции и се създава несигурност за бъдещи капиталовложения.

3. Относно противоречието с принципа на правовата държава – чл.4, ал.1 от Конституцията.

Атакуваната разпоредба има обратно действие. Тя засяга договорите, които са сключени преди нея. Вярно е, че в Конституцията няма забрана материалният гражданскоправен закон да ретроагира /решение № 9/92 г. по к.д. 4/92 г., ДВ, бр.64/92 г./. В случая с § 6 ПЗР ЗДС обаче се преуреждат правоотношения, с които се посяга върху придобити права, което създава опасност за доверието в българското право и в стабилността на законовата уредба у нас. Не може да се приеме, че с атакуваната разпоредба се прави преуреждане на режима на държавната собственост в съответствие с новата Конституция. Тъкмо новата Конституция съдържа в себе си условия, които забраняват преуреждане по начина предвиден в § 6 ПЗР ЗДС. Прекратяването по силата на закона на едно правно положение в полза на държавата и във вреда на тези, с които тя е договаряла, противоречи на принципа на правовата държава въздигнат от чл.4, ал.1 от Конституцията и е посегателство върху основите на правния ред. “Принципът на правовата държава ... освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред заложи в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички други правни субекти” /решение № 17/99 г. по к.д. № 14/99 г., ДВ, бр.113/99 г./. Когато обратното действие на закон, който посяга на придобити права не е мотивирано в полза на висш обществен интерес, без изразена ясна воля за уреждане на последиците, то не може да бъде определено по друг начин, освен като експроприация. А това от своя страна нарушава не само чл.17 от

Конституцията, но влиза и в противоречие с принципа на правовата държава,залегал в чл.4, ал.1 от Конституцията.

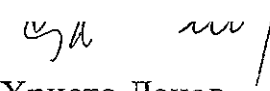
168

По изложените съображения и на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията Конституционният съд

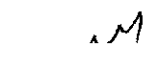
### Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционна разпоредбата на § 6 ПЗР на ЗДС / ДВ, бр.44 от 21 май 1996 г., изм.,бр.104/96, бр.55, 61, 117/1997 г., бр.93 и 124/98, бр.67/99 г. и бр. 9, 12, 26 и 57 /2000 г./.

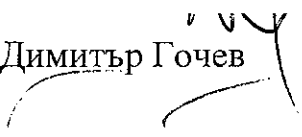
Председател:


  
Христо Данов


Членове:

  
Георги Марков


  
Васил Гоцев

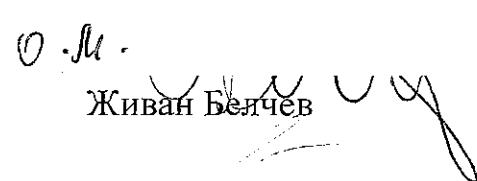
  
Димитър Гочев


  
Людмил Нейков


  
Годор Тодоров

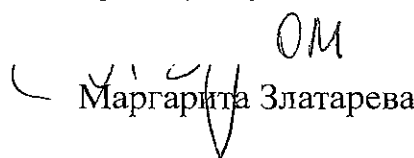
  
Румен Янков

  
Неделчо Беронов

  
Живан Белчев

  
Стефанка Стоянова

  
Пенка Томчева

  
Маргарита Златарева