

при участието на секретар-протоколчика Снежана Петрова, в закрито заседание на 8 юли 1993 г. разгледа докладваното от съдията Станислав Димитров конституционно дело № 12 от 1993 г. и за да се произнесе, взе предвид:

Делото е образувано на 10 юни 1993 г. по искане на 63 народни представители за установяване на противоконституционност на "изменения и допълнен чл.10, ал.7 ЗСПЗЗ, приет на 20 май 1993 г. от 36-о Народно събрание и обнародван в "Държавен вестник", бр.48 от 4 юни 1993 г."

В искането се твърди, че изменението и допълнението на посочената разпоредба от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) противоречи на чл.17, ал.3 и 5 от Конституцията. Подателите на искането обосновават тезата си със съображенията, че собственици на земята, върху която е отстъпено право на строеж на трети лица са, вносителите ѝ в ТКЗС или техните наследници, че правото на строеж не е отстъпено от собствениците, а от държавни или общински органи, без тези земи да са били държавни или общински, че принудително отчуждаване на собственост може да става само за държавни и общински нужди, но не и за нужди на граждани, че социалната мотивировка за приемането на текста е неиздържана. Подчертава се и обстоятелството, че много собственици на такива имоти (с отстъпено право на строеж на трети лица) са възстановили правата си, а имотите са застроили или отчуждили. Други собственици, които все още не са възстановили своите права, вече не могат да ги възстановят. По този начин новият текст на точка 2 към ал.7 на чл.10 ЗСПЗЗ поставя в различно и неравностойно положение правата на определен кръг граждани.

С определение от 17 юни 1993 г. Конституционният съд е приел, че предмет на искането е установяване на противоконституционност на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗИДЗСПЗЗ), обнародван в "Държавен вестник", бр.48 от 4 юни 1993 г., в частта му, с която чл.10, ал.7 се изменя и допълва с новосъздадената точка 2 и го е допуснал за разглеждане по същество.

Със същото определение са конституирани като заинтересувани институции по делото Председателският съвет на Народното събрание, Министерският съвет и Министерството на земеделието.

Постъпили са писмени становища от Председателството на Народното събрание и от Министерския съвет, в които се поддържа, че искането е неоснователно. Постъпило е и допълнително становище от подателите на искането чрез народния представител Манол Тодоров.

Към делото са приложени като доказателства: проект за закон за изменение и допълнение на ЗСПЗЗ, внесен от петима народни представители от парламентарната група на движението за права и свободи, стенографски протоколи за заседанията на Народното събрание и Законодателната комисия, на които е обсъждан проектозаконът за изменение и допълнение на ЗСПЗЗ, Разпореждане № 404 от 28.X.1968 г. на Бюрото на Министерския съвет, Постановление № 1 от 1981 г. на Министерския съвет - § 1 от заключителните разпоредби, за изменение на Разпореждане № 404 от 1968 г. и Постановление на Министерския съвет № 122 от 3.XII.1990 г. за отменяне на актове.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането, допълнителното становище на групата народни представители и становищата на Председателството на Народното събрание и Министерския съвет, както и приложените към делото писмени доказателства, приема следното:

Законът за собствеността и ползването на земеделските земи възстановява правата на собствениците или на техните наследници върху земеделските земи, притежавани преди образуването на трудовокооперативните земеделски стопанства или държавни земеделски стопанства и включени в тях или в други образувани въз основа на тях селскостопански организации (чл.10, ал.1). Законът възстановява правата на собствениците, каквито не са преставали да бъдат и никога не са загубвали своята собственост, но през определен период обективно не са могли да упражняват това свое пълно вещно право. Сега законът отново създава условия и възможности да упражняват правомощията си на собственици. Този извод се подкрепя и от терминологията на ЗСПЗЗ - във всички текстове се употребява думата "собственици", а не "бивши собственици". Внесената в кооперативните стопанства земя за общо ползване е останала в собственост на лицата, които са я притежавали, но не в реалните ѝ граници (в този смисъл чл.10, ал.1 от Примерен устав на ТКЗС - ДВ, бр.83 от 15.X.1968 г.). Със ЗСПЗЗ се възстановяват реалните граници на внесените земи там, където те съществуват или е възможно да бъдат установени, а ако това е невъзможно - в реални граници върху равностойни по количество земи (чл.10а, ал.1 и

2).

По същия начин се възстановяват правата на собствениците и върху земи, които са били включени в селскостопански организации, но се намират в строителните граници на населените места, освен ако върху тях законно са построени сгради от трети лица или ако е отстъпено право на строеж и строежът на законно разрешена сграда е започнал (чл.10, ал.7).

С § 1 ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр.48 от 4 юни 1993 г.) чл.10, ал.7 се изменя така: "Възстановяват се правата на собствениците върху земи, които са били включени в трудовокооперативни земеделски стопанства, държавни земеделски стопанства или в други образувани въз основа на тях селскостопански организации и се намират в строителните граници на населените места, освен ако:

1. върху тях законно са построени сгради от трети лица или ако е отстъпено право на строеж и строежът на законно разрешена сграда е започнал;

2. върху тях е отстъпено право на строеж на физически лица, строежът не е започнал и законоустановените срокове не са изтекли, но имотът, върху който е отстъпено правото на строеж, е единственият жилищен имот за получилия правото на строеж в същото населено място към датата на отстъпеното право на строеж и до влизането на този закон в сила."

Принципът е, че се възстановяват правата на собствениците върху земи, които са били включени в посочените селскостопански организации и се намират в границите на населените места. Изключенията от този принцип са точки 1 и 2, като текстът на точка 1, макар и необособен като отделна точка, съществуваше в чл.10, ал.7 до изменението и допълнението на ЗСПЗЗ (ДВ, бр.48 от 4 юни 1993 г.) и не е предмет на искането. Искането за установяване на противоконституционност само на точка 2.

Собствеността е най-широкото вещно право, при което собственикът има пълно господство върху вещта. Останалите вещни права са с ограничено съдържание и носителят им има ограничена власт върху вещта. Такова е и правото на строеж. Суперфициарът става собственик само на постройка в чуждо място и има право да ползва земята, доколкото това е необходимо за нуждите на изградената от него постройка, но той не става собственик на земята. С отстъпването на право на строеж

земята не се прехвърля (чл.63 и сл. ЗС). Само собственикът може да прехвърли собствеността върху земята и само той може да учреди в полза на трето лице право на строеж или друго ограничено вещно право.

С включването на внесените в селскостопанските организации земеделски земи в строителните граници на населените места собствеността не се загубва. Правата на собствениците и върху тези земи се възстановяват. Както се посочи вече, това е принципът на чл.10, ал.7 ЗСПЗЗ и той е съобразен с разпоредбите на чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията - правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава от закона; частната собственост е неприкосновена. Нормите на закона винаги трябва да бъдат подчинени на тези основни конституционни начала и да не излизат извън техните рамки, включително и когато тези норми представляват изключения от възприет законов принцип. Новосъздадената точка 2 към ал.7 на чл.10 ЗСПЗЗ, като изключение от основния принцип на текста напълно пренебрегва и нарушава разпоредбите на чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията. Вместо да гарантира и защити правото на собственост и да осигури неприкосновеността на частната собственост, тази норма на закона (точка 2) отнема правото на титуляра на частната собственост и грубо посяга на нейната неприкосновеност. обстоятелството, че върху земите, визирани от чл.10, ал.7 ЗСПЗЗ, има учредено право на строеж, е без всякакво значение. При учредено право на строеж или друго ограничено вещно право собственикът на земята запазва правото си на собственост върху нея. Учреденото право на строеж (в случая на точка 2 даже нереализирано) не е пречка да бъде възстановено правото на собственика върху земята. Забраната за възстановяване на това право, предвидена в закона, е нарушение на посочените текстове от Конституцията.

Върху тези земи общинските народни съвети са отстъпвали право на строеж на физически лица. Тази незаконосъобразна практика е свързана с Разпореждане № 404 от 28.X.1968 г. на Бюрото на Министерския съвет, точка 5 и по-точно с § 1 от заключителните разпоредби на ПМС № 1 от 1981 г., с който се изменя точка 5 от Разпореждане № 404 от 1968 г. С точка 5 на това разпореждане (преди изменението) държавните селскостопански предприятия се задължават да предадат безвъзмездно на общинските народни съвети държавните дворни места, които стопанисват, освен парцелите в стопанските дворове и необходимите им парцели за производствени нужди, като общинските народни съвети по предложение на държавните селскостопански предприятия предоставят безвъзмездно право на строеж върху

държавна земя на нуждаещи се работници и служители, които се задължават да работят не по-малко от 5 години в държавно селскостопанско предприятие, като при неизпълнение на това задължение те заплащат правото на строеж, а ако парцелът не е застроен, се отнема. Разпореждането има предвид "държавни дворни места", които се предават безвъзмездно на общинските народни съвети. Предаването на тези държавни дворни места на общинските народни съвети става при определени условия и с определена цел. С § 1 от заключителните разпоредби на ПМС № 1 от 1981 г. точка 5 от Разпореждане № 404 от 1968 г. на Бюрото на Министерския съвет се изменя и остава единствена в разпореждането, като по силата на това изменение се предават безвъзмездно на общинските народни съвети не държавни земи, а всички земи на АПК и другите селскостопански организации, които са включени в строителните граници на населените места от блоковете им, с изключение на парцелите в стопанските им дворове и необходимите им парцели за производствени нужди. Върху предадените безвъзмездно парцели общинските народни съвети, по писмено предложение на управителните съвети на съответните селскостопански организации, са могли да учредяват право на строеж на работници и служители, които се задължават писмено да работят не по-малко от 5 години в тези селскостопански организации. Разпореждане № 404 от 1968 г. е отменено с ПМС № 122 от 3.XII.1990 г., точка 23.

Общинските народни съвети не са имали правно основание да учредяват право на строеж или други ограничени вещни права върху земите, предмет на изменената с § 1 от заключителните разпоредби на ПМС № 1 от 1981 г. точка 5 от Разпореждане № 404 от 1968 г. на Бюрото на Министерския съвет. Само собственикът на земята може да учредява такива права. "Безвъзмездното предоставяне" не прехвърля собствеността. Министерският съвет не може с административен акт да отчуждава или да се разпорежда с внесена от кооператорите земя в блоковете на селскостопанските организации. Тя е останала в собственост на лицата, които са я внесли, макар и не в реални граници. Съгласно чл.28 от тогава действащата Конституция на НРБ от 1971 г. отчуждаване на имоти на граждани и начинът на обезщетяване се определят със закон.

Социалните мотиви за създаването на законовата разпоредба, предмет на искането, не могат да отстранят противоречията ѝ с основни конституционни принципи. Следва да се отбележи, че и тези мотиви са едностранчиви - взети са предвид само интересите на носителите на правото на строеж, а напълно са

пренебрегнати интересите и правата на собствениците на земята.

Законът за собствеността и ползването на земеделските земи се прилага повече от една година с досегашната редакция на чл.10, ал.7. Част от собствениците са възстановили правата си на основание този текст. Останалата част от собствениците след влизане в сила на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр.48 от 4 юни 1993 г.) не ще могат да реализират правата си. По този начин се поставят в различно положение собственици с еднакви права.

С § 5 ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр.48 от 4 юни 1993 г.) е създаден нов § 18 със следното съдържание: "§ 18. Жилищен имот" по смисъла на чл.10, ал.7 е парцел, жилище и право на строеж в строителните граници на населените места." С него се дефинира употребеното в т.2 към ал.7 на чл.10 понятие "жилищен имот". С обявяването на разпоредбата на т.2 за противоконституционна новият § 18 губи своето значение и остава без приложение.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ДВ, бр.48 от 4 юни 1993 г.) в частта му, с която чл.10, ал.7 се изменя и допълва с точка 2.