

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдията Александър Арабаджиев по к. д. № 12/1993г.

Искането на 63-мата народни представители за установяване противоконституционността на г 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползуването 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 т. 2, е неоснователно и подлежи на отхвърляне.

Самото искане е вътрешно противоречиво и необосновано и поради това изтъкнатите в него основания за противоконституционност не обуславят търсенето разрешение. Направилите искането народни представители признават, от една страна, "разумността", респ. конституционностьобраз-ността, на досегашната ал. 7 на чл. 10 от Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), без да държат сметка, от друга страна, че атакуваното от тях допълнение, което е предмет на настоящето дело, излиза от същата концепция.

Същността на тази концепция се състои във въвеждането на изключения от принципното положение на закона, според което се възстановяват правата на собствениците или на техните наследници върху земеделските земи, притежавани преди образуването на трудовокооперативни земеделски стопанства, държавни земеделски стопанства или в други образувани въз основа на тях селскостопански организации (чл. 10, ал. 1). Именно това съставлява съдържание на разпоредбата на чл.10, ал.7 в редакцията ѝ, предхождаща изменението и допълнението, което е предмет на настоящето дело. С това ѝ съдържание тази разпоредба е приета през м. март 1992 г. (ДВ, бр. 28 от 3 април 1992 г.), включително и от авторите на сегашното искане, които признават основанията за такова законодателно разрешение и не оспорват неговата конституционност. Вън от това, че искането се явява израз на непоследователност, то разкрива и необоснованост, която сама по себе си обуславя неговото отхвърляне, защото то не е изградено върху доводи, които се отнасят само до допълнително въведената хипотеза.

Съдържащата се в т. 2 допълнителна хипотеза разширява действието на изключението и спрямо земите, върху които е отстъпено право на строеж на

физически лица, ако строежът не е започнал, но законоустановените срокове за реализирането на правото на строеж не са изтекли и имотът, върху който е отстъпено правото на строеж, е единственият жилищен имот за титуляра на това право в същото населено място.

Вижда се, че разграничението между двете хипотези - структурира - но в последната редакция на разпоредбата в отделни точки - е изцяло фактическо. И в двата случая става дума за земи, върху които е отстъпено право на строеж, като т. 1 (респ. предишната ал. 7) визира такива, върху които вече са построени сгради или строежът на законно разрешена сграда е започнал, а оспорваната т. 2 се отнася до земи, върху които е отстъпено право на строеж, но строежът не е започнал. (Тук за нуждите на съпоставката съзнателно не се отбелязват допълнителните условия, при които действия изключението по т.2.)

Без да се обсъжда и преценява социалната емпирика, която е накарала законодателя допълнително да разшири действието на изключението (и която не е известна на Конституционния съд), същественото на плоскостта на предмета на делото е това, че и двете хипотези, които отразяват различни фактически състояния, имат един и същ източник. (От гледище на съдебното конституционноправно производство е без значение различието в обема на правни отношения, които възникват при завършен и при незапочнал строеж.) Следователно, когато се преценява конституционността на атакуваната в случая разпоредба, не е възможно да се извлекат основания за неконституционност от спецификата на уредената от тази разпоредба хипотеза.

Конституционният съд е сезиран да се произнесе по съответствието на тази разпоредба с основни начала и принципи на Конституцията или със залегнали в нея конкретни разрешения. Ето защо производството пред Конституционния съд няма за предмет вещноправен спор, нито преценката за значимостта на едно или друго вещно право, респ. за съотношението между тях, за да се определи предимството на едното спрямо другото. Разпоредбата, чиято конституционность е оспорена, се вмести в цялостната логика на ЗСПЗЗ, която може да бъде очертана така: а) възстановяват се правата на собствениците или на техните наследници върху съответните земеделски земи - това е принципът; б) в определени от закона случаи правата не се възстановяват - това е изключението. Именно към изключенията спадат и досегашната ал. 7 на чл. 10, и новосъздадената т. 2. Друг е въпросът - той засяга

"правилността" на закона, а не неговата конституционносъобразност - че за разлика от случаите по чл. 10б, в чл. 10, ал. 7 законодателят не е предвидил обезщетяване на собствениците, чиито права не се възстановяват.

Отбелязаният законодателен подход не се отклонява от конституционната уредба на собствеността и от конституционната защита на правото на собственост. Не противоречи на Конституцията, съответно на конституционни начала, принципи и разпоредби, и въпросната т. 2. ЗСПЗЗ по начало заварва определена ситуация по отношение на земеделските земи - и в икономически (във връзка със способа на стопанисването им), и в правен (във връзка със собствеността) аспект. Самото приемане на този закон е израз на намерение на законодателя да промени съществуващите преди това отношения на собственост и на стопанисване. Същевременно е отчетено, че законът заварва фактически и правни състояния, чието засягане от реформата би имало негативни последици, които могат да се окажат неоправдано висока нейна "цена". Или че биха се накърнили интереси, които са в не по-малка степен защитими от тези, които законът по начало преследва. Това е рационалното обяснение на разрешенията по чл.10б или по г 4а и 4б от преходните и заключителните разпоредби. Такъв е разумът и на изключенията по чл. 10, ал. 7, включително и на това по оспорваната т. 2. Разбиран по този начин, той не се отклонява от уредбата на собствеността в Конституцията, нито от други конституционни разпоредби (някои от тях с ранг на основни начала), които не са взети предвид от направилите искането, но също имат отношение към въпроса за конституционността на посочената разпоредба.

Както се посочи, ЗСПЗЗ заварва определени отношения (икономически и юридически) във връзка със земеделските земи. Те се явяват заварени и от самата Конституция, която, без да е конкретен инструмент на промяната, какъвто е напр. ЗСПЗЗ, поставя нейното начало и основите ѝ. Според чл. 21 от Конституцията земята е основно национално богатство /ал. 1), а обработваемата земя се ползва само за земеделски цели, като промяната в предназначението ѝ се допуска при условия и ред, определени със закон (ал. 2). Сама по себе си тази разпоредба поставя въпросите относно собствеността върху земята в един конституционен контекст, който се определя от категории, различни от тези на вещното право, респ. на проблематиката на отношенията между собствениците, от една страна, и носителите на ограничени вещи права, например, от друга.

Освен това конституционноправният режим на собствеността, дори и разглеждан отделно, трудно може да бъде изолиран в собствените му рамки, без да се вземат предвид и други основни начала на Конституцията. Отбеляза се вече, че Конституцията е основният юридически двигател на една сериозна обществена промяна. Този ѝ дух личи в редица нейни разпоредби, необходимо е (задължително) той да бъде търсен при нейното тълкуване и приложение, но заедно с това да се има предвид - във фазата на тълкуването и прилагането ѝ - че и реалностите, които не ѝ противоречат, трябва да бъдат абсорбирани, а промените, които са в съгласие с духа ѝ, трябва да бъдат акцептирани.

Разбиран така, установеният от Конституцията режим на собствеността показва - при беглия му анализ тук, че в основата му лежат идеи, които съществено се отличават от заварените. По-скоро, които са до голяма степен идеологическо и политикоправно отрицание на последните. Такъв "заряд" личи в разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 (с всички възможни уговорки относно точното съдържание на ал. 3, т.е. доколко безпределна е "неприкосновеността"). От друга страна, без да е определена някаква йерархия на различните видове право на собственост от гледище на титулярите им, биха могли да се открият - в конституционния текст - известни основания, ако се поддържа, че в поставен акцент върху частната собственост (отново с редица уговорки относно съвременните нейни "модалитети" от гледище на начините за нейното стопанисване, упражняване на правомощия и т. н.). Независимо от това трудно е да се поддържа, че въобще на правото на собственост Конституцията е придала някакви особени функции (вън, разбира се, от устройството на стопанския живот; срв. във връзка с това чл.19, ал.1). Под "особени" или "конституционни" функции тук се разбират функции, които определят на това право значението на носеща греда на цялата конституционна структура (или на съществени нейни части). Вярно е, че правото на собственост, респ. възможността то да се упражнява, е съществена материална гаранция за автономността на личността, за нейното достойнство и сигурност (абз. 2 от преамбюла), неприкосновеност, индивидуалност и интимност; във връзка със собствеността се формират най-вече различни интереси, които са в основата и на политическия плурализъм, върху който се изгражда политическият живот(/чл. 11, ал. 1); чрез защитата на собствеността се проявява важният принцип за ограниченост или предел в държавната интервенция (чл. 17, ал.5). Подчерта се вече, че уредбата на собствеността в Конституцията е и двигател на промяната, също заложена в Конституцията, защото в природата на собствеността са

заложи такива свойства. Независимо от това трудно може да се поддържа, че именно правото на собственост е основа на всички останали човешки права или конституционни начала. Във връзка с разглеждания проблем е достатъчно да се отбележат принципът на равното третиране (чл.6) и това, че Република България трябва да се изгражда като социална държава (абз. 4 от преамбюла) и е правова държава (чл.4, ал. 1), за да се види какви корективи Конституцията съдържа по отношение на правото на собственост и какви рамки поставя тя пред законодателя, когато го урежда със закон.

На последно място, при схематичното излагане на застъпеното тук разбиране относно конституционноправния режим на собствеността трябва да се спомене и съмнението, че когато говори за правото на собственост, чл. 17, ал. 1 от Конституцията има предвид единствено съвсем не съвременното мислене, според което собствеността се схваща само с материалния характер на обекта.

В светлината на изложеното разбиране може да се заключи, че атакуваната пред Конституционния съд разпоредба не противоречи на Конституцията. Отчитайки наличието на интереси, които - чрез приложението на ЗСПЗЗ - биват поставени в положение на колизия, законодателят е приел, че е справедливо да бъде даден приоритет на интересите на носителите на правото на строеж, а не на титулярите на правото на собственост, чиито права се възстановяват. Няма основания да се приеме, че направената от законодателя преценка търпи упрек от гледище на конституционни принципи. Такъв не произтича от това, че се пренебрегват интереси на титуляри на правото на собственост за сметка на носители на ограничено вещно право. По смисъла на конституционната разпоредба (чл. 17, ал. 1) и едните и другите се явяват "собственици", защото Конституцията не прави - а и не може да прави - такова разграничение между хората по един чисто вещноправен признак. И едното, и другото право, отличими във вещноправен аспект, имат свой определен материален ("вещен") субстрат, който е в еднаква степен защитим конституционноправно. От гледище на Конституцията не може да бъде отдаден приоритет на едното за сметка на другото, още повече, когато законодателят урежда една заварена ситуация и предвижда (на което има право) последиците от приложението на едно или друго законодателно решение. В съгласие с принципите на социалната държава е конфликтите да се отстраняват, т.е. да се действа по начин, по който такива няма да се създават. (Впрочем, това е същността на понятието "социална държава".) Ето защо подходът на законодателя и изборът, който е направил, не могат да бъдат

критикувани само защото правото на собственост е най-широкото вещно право, а останалите вещни права са с ограничено съдържание. Както нееднократно се отбелязва, това са категории на конкретен правен клон, а не на Конституцията; Конституцията не съдържа подобно съотношение на ценности.

В съответствие с принципите на правовата държава и на равното третиране е да се отчетат като социално значими и правно защитими интересите на хора, които от държавата са получили "жилищен имот" (срв. и новосъздадения § 18 от преходните и заключителните разпоредби). И на тях се дължи отговор в случай, че тази възможност им бъде отнета. Но този отговор трудно може да бъде намерен в Конституцията и в разрешението, с което т. 2 се обявява за противоконституционна. Във всеки случай той не може да бъде намерен в чл.17, за да се поддържа, че на други интереси Конституцията е отдала приоритет и поради това законодателят удовлетворява именно тях.

Без конституционноправно значение е това, че правото на строеж не е учредено от носителя на правото на собственост. По силата на самия ЗСПЗЗ се възстановяват правата на собствениците, този закон предвижда и изключения от правилото, той може да даде и санкция на правото на строеж, независимо как то е отстъпено.

Не е обоснован и доводът, че чрез новосъздадената т. 2 на ал. 7 от чл. 10 ЗСПЗЗ се осъществява всъщност отнемане на права, които са вече възстановени. Не е известно дали това твърдение съответства на действителното положение, но и във от това, законодателното разрешение се обхваща от конституционните изисквания по изложените по-горе съображения.