

Особено мнение на съдията Александър Арабаджиев

С особено мнение съм подписал Решение № 9 от 6 юли 1995 г. по к.д. № 4/95 г. (към което е присъединено к.д. № 10/95 г.) в неговата цялост.

Решението съдържа в диспозитива си две части, с всяка от които поотделно е обявен за противоконституционен отделен Закон за изменение и допълнение на Закона за възстановяване на собствеността върху одържавени недвижими имоти (ЗВСОНИ).

С оглед на застъпването от мен гледище относно конституционносъобразността на двата закона следващото изложение се придържа към схема, според която част от втория закон е нормативно и логически свързана с първия.

1. Първият от атакуваните закони за изменение и допълнение на Закона за възстановяване на собствеността върху одържавени недвижими имоти (ЗИДЗВСОНИ), приет на 9 февруари 1995 г., повторно приет при условията на чл.101, ал.2 от Конституцията на 23 февруари 1995 г. - ДВ, бр.20 от 1995 г., има за свое основно предназначение удължаването на срока по чл.6, ал.2, за който се запазват правата на заварените наематели - физически лица, настанени по административен ред в жилища, собствеността върху които се възстановява по силата на същия закон. (Отделно се увеличава обхватът на обектите по чл.6, ал.3.) Последица от изменението е удължаването на този срок от 3 на 6 години.

Според решението на Конституционния съд (КС) ЗВСОНИ е възстановил собствеността с известни ограничения - в случая временни, като е запазил правата на заварените наематели за срок от три години. Последното е квалифицирано като условие, при което се възстановява правото на собственост. При вече възстановена собственост продължаването на срока на временните ограничения се явява - продължава логиката на решението - недопустимо от гледна точка на чл.17, ал.3 от Конституцията, защото представлява посегателство върху неприкосновеността на частната собственост. На конституционно защитените права на собствениците не могат да се противопоставят правата на заварените наематели.

Намирам тази конструкция, която всъщност следва логиката на искането, за оборима.

Създадена, за да може изменението на чл.6, ал.2 ЗВСОНИ (т.е. удължаването на срока) да се разгледа изолирано като направено в противоречие с Конституцията, тя третира по различен начин самото създаване на срока при първоначалното приемане на закона, от една страна, и неговото удължаване - от друга. При това, в аргументацията на тази конструкция се съдържа и довод (вж. допълнителното становище на народните представители, направили искането, постъпило в КС на 3 април 1995 г.) в смисъл, че Конституцията не съдържа никакви правила, които да уреждат ограничаването на частната собственост.

Преди да изложа съображения, които оборват тази конструкция, намирам за необходимо да споделя разбирането, че последвалото изменение и допълнение на чл.6 ЗВСОНИ, прието на 19 април 1995 г. (ДВ, бр.40 от 1995 г.), създава една нормативно и логическа цялост, която обединява ограничението на собствеността с обезщетението за това ограничение по смисъла на чл.17, ал.5 от Конституцията.

Тази конституционна разпоредба създава принципно допустимост за ограничаване на правото на собственост, като определя и условията (и предела) на това ограничение.

Във всеки случай удължаването на един срок, който поначало е бил установен в първоначалния вид на закона, не може само по себе си да обоснове противоконституционност. Възстановявайки правото на собственост върху определени обекти, законодателят още през 1992 г. се е сблъскал с проблема за заварените наематели, респ. с проблема, който възстановяването на собствеността създава в някои случаи. Още през 1992 г. законодателят е намерил изход от това положение, като е предвидил известен срок, за който се запазват правата на наемателите. Продължителността на този срок е преценена като оптимална, като същевременно е създадено задължение за общинските органи да решат - в рамките на същия срок - жилищните въпроси на заварените наематели. Три години по-късно, когато този срок изтича, същият проблем се оказва все още висящ. Вярно е, че неговото удължаване се явява може би най-лесния и може би не най-целесъобразния изход от проблема, но продължителността на срока не е основание за противоконституционност. Тя би представлявала такова основание, ако е прекомерно дълга, защото само с това би се превърнала в посегателство срещу правото на собственост, като на практика отнема или елиминира ("отчуждава") някоя от съставките му. Но случаят не е такъв. Какво би останало от критикуваната тук

конструкция, ако първоначално определеният срок бе не 3, а 4, 5 или 6 години. Очевидно трябва да има мяра, създадена на основата на определени критерии.

Такива критерии откриваме в Конституцията. Те се съдържат в разпоредбата на чл.17, ал.5, която допуска ограничаване на собствеността - до степен отчуждаване, за определени (държавни и общински нужди) при условие, че се предоставя предварително и равностойно обезщетение.

Това е идеята за баланса при ограничаването на определени права с цел задоволяването на други (интереси), която се съдържа в чл.17, ал.5 и която, казана на езика на Европейския съд по човешки права във връзка с приложението на чл.1 от Допълнителен протокол 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ДВ, бр.80 от 2 октомври 1992 г.), може да звучи така: "Лишаването от собственост, осъществено единствено по причина да се даде (предостави) едно лично благо на друга частна страна, не може да бъде в обществен интерес. Въпреки това задължителното прехвърляне от един индивид на друг може, в зависимост от обстоятелствата, да съставлява легитимна цел за съдействие на обществения интерес. Изземването на собственост, предприето в преследване на една легитимна социална, икономическа или друга политика, може да бъде в интерес на обществото дори когато обществеността като цяло не се ползва непосредствено от иззетата собственост."

В тази доктрина трябва да се търси подходът за упражняване на контрол за конституционност върху категорията закони, към която принадлежи ЗИДЗВСОНИ в частта, в която е изменен чл.6, ал.2 от закона. Този подход имплицитно се отхвърля от решението на КС, което акцентира върху разпоредбата на чл.17, ал.3, не включва в анализа си принципа на чл.17, ал.5 и отрича съпоставимост между правата (интересите) на собствениците и правата (интересите) на заварените наематели.

Тъй като решението на КС въобще намира за неуместен предлагания подход, не се налага в това особено мнение да се защитава конституционността на изменението на чл.6, ал.2 ЗВСОНИ от тази гледна точка. Въпреки това е необходимо да се изтъкне, че допълнителното изменение на чл.6, направено през м. април 1995 г. (ДВ, бр.40 от 1995 г.), създава нов вид на цялата разпоредба и включва в съдържанието ѝ, от една страна, допълнителни основания за прекратяване на наемното правоотношение, както и, от друга страна, увеличен - в сравнение с дотогавашното положение - размер на наемната цена. Разширяването на основанията за прекратяване на наемното

правоотношение смекчават степента на ограничението на собствеността. Увеличеният размер на наемната цена в по-голяма степен съставлява равностойно обезщетение по смисъла на чл.17, ал.5 от Конституцията, каквато тя несъмнено е. Но дали балансът е конституционносъобразен, т.е. обоснован, а не произволен, не съставлява част от контрола за конституционност, направен от КС.

В заключение застъпената тук теза може да бъде резюмирана така:

Удължаването на срока по чл.6, ал.2 ЗВСОНИ не представлява допълнително ограничаване на правото на собственост от страна на законодателя. То остава в разумните рамки на дискрецията, с която законодателят разполага, за да ограничи едно право (на собственост) с цел да компенсира друго (също имуществено и в конституционноправен смисъл също на собственост и защитимо) право. Допълнителното увеличение на разглеждания срок е законодателна мярка от категорията на първоначалното въвеждане на срок, с който се продължава действието на заварените наемни отношения. Чрез въвеждането на нови основания за прекратяване на наемните отношения и увеличаване на наемната цена се постига разумен баланс между интересите на двете категории заинтересувани лица. Разпоредбата на чл.17, ал.3 от Конституцията не превръща правото на собственост в абсолютно. Неговото ограничаване е допустимо при условията на чл.17, ал.5.

2. Не възприемам и конструкцията, върху която са поставени решаващите съображения във връзка с частта от ЗИДЗВСОНИ, която се отнася до чл.7 от закона.

На първо място, въобще не се отчита стремежът на законодателя да прецизира юридически основанията на иска по чл.7, чрез който може да се атакува недействителността на правни сделки, с които трети лица са придобили собствеността върху имоти, визирани от закона.

От друга страна, не се отчита и логиката на закона, която може да бъде извлечена от систематичното тълкуване на чл.7 с чл.1 и 2. Тази логика е следната: а) възстановява се собствеността върху определени недвижими имоти при определени условия; б) сред тези условия е и това, имотите да са собственост на държавата, общините и т.н.; в) ако имотите са собственост на трети лица, собствеността не се възстановява; г) в последния случай собствеността може да бъде възстановена, ако бъде успешно проведен искът по чл.7, който може да бъде предявен в определен преклузивен срок.

Основанията на този иск са тези, които законодателят е определил. Тяхното въвеждане или изменение не създава непременно връзка с чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията, защото смисълът им поначало е да създадат възможност за възстановяване на собствеността, а не да ограничат едно съществуващо право. Законодателят е овластен да ги дефинира по оптимален начин. При установяването им за законодателя съществува задължение да държи сметка за това, че чрез тях се създава възможност да се засегнат придобити права от други лица. Впрочем и тук законодателят действа в очертаната в т.1 рамка, която побира две противопоставящи се една на друга група интереси, което го кара да търси баланса между тях. Решаващото е обаче това, че чрез чл.7 ЗВСОНИ поначало се създава възможност за възстановяване на собствеността и върху имоти, по отношение на които не се проявява общото възстановително действие на чл.1 и 2 от закона. При какви условия може да стане това, се определя от закона. Законодателят може да променя тези условия и самата промяна не обуславя противоконституционност, дори и ако е осъществена след изтичането на преклузивния срок и в положение на завършеност на едни производства и висящност на други. За да се провъзгласи противоконституционност, е необходимо да се установят противоречия с Конституцията. А такива няма. Изтъкнатото в решението на КС относно изпълнението на решенията може да обоснове несъвършенства на закона; то не е релевантно на плоскостта на конституционносъобразността.