

ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЧЛ. 37В, АЛ. 3 И АЛ. 4 ЗСПЗЗ И СВЪРЗАНИТЕ С НЕГО ЧЛ. 72В, ЧЛ. 72Б, АЛ. 2, Т. 2, ЧЛ. 72, АЛ. 6 И АЛ. 7 ППЗСПЗЗ

*Живко Колев**

1. Приложно поле

1. Основната норма е тази по чл. 37в, ал. 3 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ). Същевременно нейно естествено продължение е нормата на ал. 4 на чл. 37в ЗСПЗЗ, доколкото с нея чрез заповедта на директора на областната дирекция „Земеделие“ (ОДЗ) се завършва сложният фактически състав на административното производство.

Началото на това административно производство се слага със заповедта на директора на ОДЗ, с която се определя съставът на комисията, която се състои от служители на ОДЗ и нейните териториални звена – общинските служби по земеделие, кметът на населеното място, съответно кметският наместник или оправомощени от тях длъжностни лица – чл. 37в, ал. 1 ЗСПЗЗ.

Вторият елемент от сложния фактически състав е установен в чл. 37в, ал. 3 ЗСПЗЗ, чрез който са дадени правомощия на комисията служебно да изготви проект за разпределение на ползването на земеделските земи по масивите в съответното землище, за които няма сключени договори и не са подадени декларации от собствениците им по чл. 37б. Комисията (ал. 4 на чл. 37в) изготвя доклад до директора на ОДЗ, който съдържа служебното разпределение за ползването на земеделските земи по масиви, данни за земите по ал. 3, т. 2, за техните собственици и дължимото рентно плащане.

Третият и последен елемент е заповедта на директора на ОДЗ, с която по същество се одобрява изготвеното от комисията служебно разпределение на ползването на земеделските земи по масивите в съответното землище (ал. 4 на чл. 37в).

2. Предмет (обект) на това служебно разпределение за ползване по масиви са земеделските земи, които са частна собственост на гражданите.

3. С нормите на чл. 37в, ал. 3 и 4 ЗСПЗЗ са логически, систематически и функционално свързани разпоредбите на чл. 72 в; чл. 72б, ал. 2, т. 2; чл. 72, ал. 6 и ал. 7

* Адвокат от Пазарджик.

ППЗСПЗЗ. Затова каквато е правната съдба на чл. 37в, ал. 3 и 4 ЗСПЗЗ, такава ще е и съдбата на посочените норми от правилника.

II. Правна същност на земеделските земи на гражданите по ЗСПЗЗ

4. На първо място въпросът за земеделските земи следва да се разгледа с оглед земеделската реституция по ЗСПЗЗ.

Законът за собствеността и ползуването на земеделските земи (обн., ДВ, бр. 17 от 1.03.1991 г., с последващи изм. и доп.) възстановява правата на собствениците или на техните наследници, респ. възстановява правото на собственост 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 те не са преставали да бъдат (те никога не са загубвали своята собственост), но през определен период обективно не са могли да упражняват това свое пълно вещно право. Сега законът отново им създаде условия и възможности да упражняват правомощията си на собственици.

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 нови реални граници върху равностойни по количество земи с план за земеразделяне (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).

Земеделската реституция на кооперираните или одържавените земеделски земи на гражданите се извърши по определен ред (чл. 11; чл. 14, ал. 1–3 ЗСПЗЗ), от определен от закона поземлен орган – поземлени комисии, впоследствие преименувани на общински служби по земеделие и гори, сега общински служби по земеделие.

В обобщение може да се заключи, че **възстановената на гражданите земеделска земя**, без да има правно значение дали това е станало в стари съществуващи или възстановими реални граници, или в нови реални граници чрез план за земеразделяне, е **тяхна индивидуална частна собственост**.

5. На второ място следва да се очертае правната същност на правото на собственост.

Собствеността е най-широкото вещно право, абсолютно по правната си същност, 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 ползване. **Само собственикът може да прехвърли собствеността върху земята и само той може да учреди в полза на трето лице право на ползване, респ. друго ограничено вещно право.** Правото на собственост, още от времето на римското частно право, включва в себе си триада правни възможности на собственика – владение, ползване и разпореждане.

Право на ползване върху земеделска земя в полза на трето лице може да учреди само и единствено собственикът, като без съществено значение е дали това представлява ограничено вещно право (чл. 59 ЗС) или облигационно право на вземане – аренда или наем (чл. 1–4 от Закона за арендата в земеделието; чл. 228 ЗСД).

III. Противоконституционност на чл. 37в, ал. 3 и ал. 4 ЗСПЗЗ

А. Противоречие с чл. 17, ал. 1, ал. 3 и ал. 5 от Конституцията

6. Конституцията закрила собствеността не само в нейния тесен смисъл, но и в широкия смисъл на думата. Такава закрила тя предоставя на вземанията (аренда или наем, които имат облигационен характер), а с още по-голямо основание – на ограничените вещни права (вкл. и вещното право на ползване). 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 от 1996 г. (обн., ДВ, бр. 1 от 1997 г.). В Решение № 17 от 16 декември 1999 г. по к. д. № 14 от 1999 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“ (обн., ДВ, бр. 113 от 1999 г.).

Конституцията в чл. 17, ал. 5 предвижда възможност за принудително отчуждаване на собственост (включително и право на ползване като вещно или облигационно право). За осъществяването на тази възможност обаче безусловно необходимо е спазването на няколко (кумулятивно дадени) допълнителни изисквания. Изискванията 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“; предоставяне на предварително и равностойно (пазарно) обезщетение на засегнатите лица.

Няма никакво съмнение, че оспорените норми имат принудително отчуждително действие. Те отнемат законосъобразно придобито право на собственост на гражданите върху земеделските земи. Правото на собственост върху земеделските земи не принадлежи на държавата, за да се разпорежда с него, като учредява право на ползване (вещно или облигационно) на трети лица. Правото на собственост и производното на него право на ползване принадлежи на друго лице

(частно), различно от държавата, и отнемането му е допустимо само при спазване на условията, предвидени в чл. 17, ал. 5 от Конституцията, а тези предпоставки не са налице. В конкретния случай не може да се поддържа, че оспорените норми отговарят на конституционните стандарти. **По същество в оспорените разпоредби по един недопустим от конституционните стандарти начин е изразена идеята, че държавата чрез закон, приет от Народното събрание, а не по съглашение между равнопоставените частноправни субекти (собственик – ползвател), се намесва, като недопустимо замества собственика на земеделската земя и създава по административен ред, чрез метода на власт и подчинение, едно сложно и комплексно правоотношение между ОДЗ и ползвателя, ОДЗ и собственика, между собственика и ползвателя, като превръща себе си в участник в това правоотношение и определя условията, при които то да се развие. За основните страни в правоотношението (собственик – ползвател) не съществува възможност за свободен избор да уредят или не взаимоотношенията си по предвидения в закона начин, а именно да имат договорната свобода на равнопоставени субекти.**

Съгласно разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията правото на собственост... 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.** Нормата на чл. 37в, ал. 3 и 4 ЗСПЗЗ напълно пренебрегва и нарушава разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 Конституцията. Вместо да защитят и да гарантират правото на собственост и да осигурят неприкосновеността на частната собственост, **тези норми на закона отнемат правото на титуляра на частната собственост и грубо посягат на нейната неприкосновеност.**

От изложеното е видно, че посочените законови норми, като не гарантират и защитават неприкосновеността на частната собственост, предвиждат по същество недопустимо принудително отчуждаване на собствеността, с което нарушават чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията.

Б) Противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

7. Създаването по силата на закона (чл. 37в, ал. 3 и 4 ЗСПЗЗ) на едно правно положение в полза на държавата, респ. на определените от самата нея ползватели, и във вреда на собствениците на частните земеделски земи, 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, заложили в Конституцията, **важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички други правни субекти**“ (Решение № 17 от 1999 г. по к. д. № 14 от 1999 г., обн., ДВ, бр. 113 от 1999 г.). Когато с оспорените

законови разпоредби се посяга на законно придобити частни права върху земеделските земи, това не може да бъде определено другояче освен като **експроприация**. А това вече е нарушение не само на чл. 17 от Конституцията, но и на принципа на правовата държава, залегнал в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В частноправните си отношения с трети лица държавата е равнопоставен с тях субект. Недопустимо е със закон държавата да създава за себе права, по силата на които чрез метода на власт и подчинение да създава правоотношения между частни правни субекти, без възможност те да ги уредят като равнопоставени субекти чрез свободно изразена воля, или ако не постигнат съгласие, да не създават договорна връзка.

Следователно действието на чл. 37в, ал. 3 и 4 ЗСПЗЗ е непосредствено в сферата на едно частноправно отношение, в което чрез тези разпоредби държавата се намесва по един недопустим за правовата държава начин.

С оглед на това посочените законови норми, освен че нарушават чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията, нарушават и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Предвид на изложените доводи може да се направи логически обоснованият извод, че чл. 37в, ал. 3 и ал. 4 ЗСПЗЗ, както и свързаните с тях чл. 72в; чл. 72б, ал. 2, т. 2; чл. 72, ал. 6 и ал. 7 ППЗСПЗЗ са противоконституционни и нарушават чл. 17, ал. 1, 3 и 5, както и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

По поставените въпроси такава е трайната и постоянна практика на Конституционния съд на Република България:

Решение № 7 от 10.04.2001 г. по к. д. № 1/2001 г., обн., ДВ, бр. 38/2001 г.;
Решение № 12 от 8.07.1993 г. по к. д. № 12/1993 г., обн., ДВ, бр. 64/93 г., попр., бр. 66/1993 г.;
Решение № 17 от 16.12.1999 г. по к. д. № 14/1999 г., обн., ДВ, бр. 113/1999 г.;
Решение № 22 от 10.12.1996 г. по к. д. № 24/1996 г., обн., ДВ, бр. 1/1997 г.;
Решение № 20 от 17.10.1995 г. по к. д. № 24/1995 г., обн., ДВ, бр. 94/1995 г.

IV. Несъответствие на чл. 37в, ал. 3 и 4 ЗСПЗЗ с Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ)

8. Правото на собственост е основно човешко право, защитено не само от Конституцията. То е обект на защита и от ЕКПЧ – чл. 1 от Първия допълнителен протокол. Несъответствието на оспорените разпоредби с чл. 1 от Първия допълнителен протокол на ЕКПЧ се посочва само за пълнота на изложението. В своята съдебна практика по въпроса на собствеността Европейският Съд по правата на човека развива съображения и разрешения, които изцяло съвпадат с тези на Конституционния съд на Република България, които бяха изложени по-горе.

V. Процесуален ред за съдията, който разглежда делото. Практически проблеми

9. Когато като първа инстанция съдията установи, че е налице противоречие между закон и Конституцията, той трябва да действа съгласно чл. 15 от Закона за съдебната власт (ЗСВ): „Когато прецени, че закон противоречи на Конституцията на Република България, съдът уведомява Върховния касационен съд или Върховния административен съд...“.

Съгласно чл. 150, ал. 1, изр. 1 от Конституцията: „Конституционният съд действа по инициатива (...) на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор“.

В чл. 150, ал. 2 от Конституцията е уредена хипотезата, при която пред Върховния касационен съд или Върховния административен съд е налице висящо конкретно дело, като съдебният състав, ако установи несъответствие между закон и Конституцията, спира производството по делото и внася въпроса в Конституционния съд.

Така според действащото българско законодателство измежду съдилищата само двете върховни съдилища са овластени да сезират Конституционния съд за несъответствие между закон и Конституцията.

Следователно съгласно чл. 15 ЗСВ, ако един компетентен и добросъвестен съдия, който разглежда конкретен правен спор като първа инстанция, установи несъответствие между приложимия закон и Конституцията, той има само **сигнално правомощие** да уведоми Върховния касационен съд или Върховния административен съд с оглед на това дали се намира в структурата на общите съдилища или на специализираните административни съдилища.

Това е теоретичното (книжно) разрешение на въпроса. То обаче не разрешава сложните практически проблеми, пред които е изправен съдията.

10. В съдебната практика нещата се усложняват допълнително, когато се разглеждат индивидуални административни актове по ЗСПЗЗ и правилника за прилагането му. Така с § 19 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 39 от 20.05.2011 г.) се измени подсъдността на индивидуалните административни актове по ЗСПЗЗ и правилника за прилагането му, с изключение на тези, които са издадени от министъра на земеделието и храните, като тези актове на администрацията се обжалват вече не пред съответните административни съдилища, а пред общите районни съдилища по реда на АПК. Решенията на районните съдилища подлежат на касационно обжалване пред административните съдилища, отново по реда на АПК, които разглеждат жалбата в състав от трима съдии.

Както често се случва в обективното българско право, законодателят отстъпи от класическия постулат, че индивидуалните административни актове трябва да се

обжалват и разглеждат от административните съдилища, които по правната си природа са специализирани в административното правосъдие.

Това неадекватно и нецелесъобразно решение, от една страна, до известна степен обезсмисля създаването на специализираните административни съдилища, чиято основна задача и цел беше да разглеждат и решават административни спорове, а от друга страна, възложи една несвойствена задача на районните съдилища, които безспорно са най-натоварени от цялата съдебна система.

11. Поставя се и следният практически въпрос: ако съдията от районния съд, който разглежда индивидуален административен акт по ЗСПЗЗ, установи несъответствие (противоречие) между приложимия закон и Конституцията, кой върховен съд трябва да сезира – Върховния касационен съд или Върховния административен съд?

Аз мисля, че това трябва да бъде Върховния административен съд, защото спорът е административноправен.

12. Практически проблем поставя и въпросът какво трябва да стане с висящото дело пред районния съдия, след като той изпрати сигналното становище до Върховния касационен съд или до Върховния административен съд. Може ли да се извършват процесуални действия по висящото дело, при положение, че съдията е на мнение, че приложимият закон противоречи на Конституцията? По мое виждане е необходимо да се предвиди законов текст в ГПК, че делото следва да се спре, след като съдията изпрати до Върховния касационен съд или до Върховния административен съд своето сигнално становище (чл. 15 ЗСВ). В чл. 229, ал. 1 ГПК не е предвидено изрично, че в случаите на чл. 15 ЗСВ делото се спира.

В чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК е предвидено като основание за спиране на делото: „когато Конституционният съд е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционностъобразността на приложим по делото закон“. Това разрешение не решава практическия въпрос какво следва да предприеме съдията с висящото дело, докато чака отговор от Върховния касационен съд или от Върховния административен съд.

В чл. 229, ал. 1, т. 7 ГПК е предвидено като основание за спиране на делото: „в изрично предвидените в закон случаи“. Тук попадат случаите по чл. 631 във връзка с чл. 628 ГПК, когато национален съд отправи запитване до Съда на Европейските общности (сега Съд на Европейския съюз) за тълкуване на разпоредби от правото на Европейския съюз или по въпроси, свързани с тълкуването и валидността на акт на органите на Европейския съюз.

В правната теория съм срещал становище, че само Върховният касационен съд и Върховният административен съд са овластени от Конституцията да спират висящо пред тях дело, когато установят несъответствие между приложим закон и Конституцията, след което внасят въпроса за разглеждане в Конституционния съд.

Това разбиране изхожда от чл. 150, ал. 2 от Конституцията. Но за да е висящо пред върховните съдилища едно дело, трябва да е предвидено в закона, че те ще действат като касационна инстанция (за Върховния касационен съд) или като първа, или касационна инстанция (за Върховния административен съд). Ако законът не предвижда това, какъвто е случаят с актовете на администрацията по ЗСПЗЗ, то тогава пред Върховния административен съд няма никога да е налице висящо дело, за да може да го спре и да внесе въпроса в Конституционния съд.

Безспорно е, че в случая на чл. 15 ЗСВ е налице правна празнота.

Аз мисля, че тя може да се реши и чрез аналогия на закона съгласно чл. 46, ал. 2 от Закона за нормативните актове. По аналогия на закона би трябвало да се прилага нормата на чл. 631 ГПК и делото да се спре до произнасянето на Върховния касационен съд или Върховния административен съд.

Допълнителен довод в тази насока може непосредствено да се почерпи и от две разпоредби на Конституцията. Първата е чл. 117, ал. 2, изр. 2 – „При осъществяване на своите функции съдиите (...) се подчиняват само на закона“. След като съдията е убеден, че приложимият закон противоречи на Конституцията и е изпратил сигналното си становище до Върховния касационен съд или до Върховния административен съд, до получаване на отговор той не дължи подчинение на този закон. Втората е чл. 6, ал. 2, изр. 1 – „Всички граждани са равни пред закона“.

Като хипотеза не е изключена възможността след изпращане на сигналното становище по чл. 15 ЗСВ, ако делото не се спре, а продължи своя ход, да се постанови решение преди отговора от Върховния касационен съд или Върховния административен съд и това решение да влезе в сила. Нещо повече, възможно е за актове на администрацията по ЗСПЗЗ и административният съд да се е произнесъл като касационна инстанция, а едва след това Върховният касационен съд или Върховният административен съд да се произнесе, че уважава сигналното становище и внася въпроса за разглеждане в Конституционния съд.

При такава хипотеза всички висящи дела в съдилищата ще се спрат до произнасяне на Конституционния съд на основание чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК, но това няма да се отнася за вече решеното дело. Това поставя отделните граждани в неравностойно положение пред закона, което Конституцията изрично забранява.

13. Страните по едно висящо дело в първата инстанция също могат да изложат убедителни и обосновани доводи, че даден приложим за случая закон противоречи на Конституцията. Ако съдията приеме доводите, ще се приложи процедурата на чл. 15 ЗСВ. Ако не се приемат съображенията на страната, то тя има правната възможност да иска от горната инстанция да задейства процедурата по чл. 15 ЗСВ. В случай че горната инстанция откаже, за страната остава възможността при друг подобен случай да иска и да се надява, че друг съдия ще възприеме доводите за противоречие на закона с Конституцията.

14. Разбира се, може да се изтъкнат и още доводи за противоконституционност на оспорените разпоредби. Аз се опитах, надявам се убедително и обосновано, да изложа най-съществените и основните правни положения за несъответствие на разгледа-ните норми на ЗСПЗЗ и правилника за прилагането му с Конституцията. Опитах се и да предложа практическо приложение на процедурата по чл. 15 ЗСВ, без даденото разрешение да претендира за изчерпателност на възможностите.