



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: artch@vas.bg

Изх. № 105

Дата: 29.01.2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

представяван от председателя –
Ралица Негенцова

Относно:

Установяване на противоконституционност
на § 2 от ПЗР на Закона за допълнение на
Закона за задълженията и договорите,
обнародван в ДВ, бр. 102 от 01.12.2020 г.

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 4 и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България Висшият адвокатски съвет се обръща към Вас с искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 2 от ПЗР на Закон за допълнение на Закона за задълженията и договорите, обнародван

в ДВ, бр. 102 от 01.12.2020 г. (по-нататък само ЗДЗЗД), с която се придава обратно действие на новия чл. 112 ЗЗД, въвеждащ абсолютна давност, като противоречаща на чл. 17, ал. 3 и ал. 5 и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

I. ПРЕДМЕТ НА ОСПОРВАНЕ:

Текстът на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД гласи:¹

„§ 2 За заварените случаи давността по чл. 112 започва да тече от деня, в който вземането е станало изискуемо. При всяко изпълнително производство давността започва да тече от първото действие по изпълнението, а когато такова не е образувано – от деня на влизането в сила на акта, с който е признато вземането“.

Текстът на чл. 112 (нов – въведен със същия ЗДЗЗД) гласи:

(1) С изтичането на десетгодишна давност се погасяват парични вземания срещу физически лица, независимо от прекъсването ѝ, освен когато задължението е отсрочено или разсрочено.

(2) Давността по ал. 1 не се прилага за вземания:

1. от търговската дейност на еднолични търговци или на физически лица – съдружници в дружество по чл. 357;

2. за непозволено увреждане;

3. за неоснователно обогатяване;

4. за издръжка;

5. за трудово възнаграждение;

6. за обезщетения по Кодекса на труда;

7. по повод приватизационна сделка;

8. по повод имущество, реституирано по реда на нормативен акт.

(3) За давността по ал. 1 се прилагат чл. 115 и 118.

Според § 3 от ПЗР на ЗДЗЗД: *„Законът влиза в сила в 6-месечен срок от деня на обнародването му в "Държавен вестник"“.*

Независимо от относително дългия *vacatio legis* на допълващия закон, влизащ в сила на 02.06.2021 г., с оспорвания текст на § 2 ПЗР на ЗДЗЗД се придава обратно действие на института на т. нар. „абсолютна давност“, така щото 10 годишният срок на абсолютната давност да започва да тече не от

¹ Изписаните с италики и поставени в кавички текстове са цитат от съответния посочен публичен документ, нормативен акт, или литературен източник.

деня на влизане в сила на допълнението, а от дата предхождаща този ден, при което вземания, които са изискуеми днес, ще се окажат вече погасени по давност към минал момент или за погасяването им ще е достатъчен минимален срок. Така е постигнат ефект на „мигновена“ давност, който е нетърпим и противоречи на идеята, че давността е период от време.

Правилото на § 2 ПЗР на ЗДЗЗД представлява типично обратно действие, а не „незабавно действие за в бъдеще“, защото урежда с обратна сила и за минал период последиците на факт, който към момента на случването му не е имал такива последици. Така нареченото незабавно действие спрямо заварени правоотношения урежда новите последици от деня на влизане на закона в сила – за в бъдеще. Принципът на интертемпоралното действие е, че законът се прилага към факти², които съществуват едновременно с него, ако тези факти, дори и да са възникнали по-рано, продължават да съществуват едновременно с новия закон и е възможно преуреждането на последиците им от влизане на новия закон в сила – например, ако по стария закон пълнолетието настъпва на 21-годишна възраст, а по новия на 18, от деня на влизане на новия закон в сила стават пълнолетни всички лица, които имат навършени 18 години, независимо от това, че фактът навършване на 18 години се е случил преди една или две години³ – това е така нареченото „незабавно действие“, ако обаче новият закон се прилага към последиците на факти осъществили се преди датата на влизането му в сила, като им придава нов ефект или се отнема ефектът им, откакто тези факти са се случили в миналото, е налице типично обратно действие. В настоящия случай, точно това се получава – отнема се действието на фактите, които прекъсват давността, защото се приема, че срокът на т. нар. „абсолютна давност“, която не се прекъсва, започва да тече от момент в миналото и се оказва за много вземания е изтекъл още преди влизане на закона в сила, а кредиторите по тези вземания няма как да се защитят, защото не са в състояние да се „върнат в миналото“ и да предприемат съответните действия.

² Така и **Поповлиев, М.**, Преходно или междуременно право, сп. „Юридически преглед“, 1906, кн. II, с. 6 и сл. и кн. III, с. 11 и сл., повторна публикация сп. Търговско право, 2008, кн. 3, с. 81 – 105 и по-специално с. 92. Тази теза на Михаил Поповлиев, която е интересна с това, че подчертава, че законът се прилага към факти, а не към правоотношения, макар и правоотношенията да могат да се схващат като факти, е публикувана под заглавие *Le droit civil transitoire ou intertemporal* и в *Revue trimestrielle de droit civil*, Vol 7, 1908, също и **Фаденхехт, Й.**, Българско гражданско право I обща част отдел I обективно право, С, 1929, с. 140 и сл.; **Таджер, В.**, Гражданско право на НРБ обща част Дял I, С, 2001, с. 112 – 113; **Павлова, М.**, Гражданско право обща част, С, 2002, с. 100.

³ **Павлова, М.**, цит. съч., с. 104.

Следва да се посочи, че във внесения и приет на първо четене на 22.07.2020 г. законопроект № 054-01-56 не присъства оспорваният текст. Той е добавен между първо и второ четене⁴, от което става ясно, че търсеният ефект не е нормално незабавно действие спрямо заварени факти за в бъдеще, а типично обратно действие, доколкото иначе предложеният текст на § 2 ПЗР на ЗДЗЗД би бил напълно излишен.

Дори законодателят от началото на петдесетте години на миналия век не си е позволил да постанови обратно действие (от началото на давностния срок) при чувствителното скъсяване на сроковете на погасителната (§ 7 от Преходните правила на ЗЗД)⁵ и на придобивната (§ 4 от Преходните правила на ЗС)⁶ давност⁷. Цитираните преходни правила на ЗЗД и ЗС във връзка със скъсяване на давностните срокове уреждат „преживяване на стария закон“ и позволяват давността да завърши по него в хипотеза, че новата по-кратка давност ще изтече (започвайки от влизане на закона в сила) след датата на изтичане на старата по-дълга давност, започнала да тече в минал момент. При липсата на такива преходни правила всички давности, които са започнали да текат в миналото, биха били „занулени“ и като така дисквалифицирани, а ефектът им заличен, като от влизане в сила на закона би започнала да тече нова давност, с новата по-къса продължителност, което би било последица от т. нар. „незабавно действие за в бъдеще“, т.е. от нормалното действие на закона. Спорното правило на § 2 ПЗР на ЗДЗЗД цели обратен и недопустим ефект, то отнася началото на срока към момент в миналото, което довежда до „мигновена“ давност и погасяване на изискуеми към датата на влизане в сила вземания.

Принципът е, че законът се прилага към факти, които съществуват едновременно с него, а обратното действие на закона може да се обясни с фикцията⁸, че той е влязъл в сила много преди обнародването му. Доколкото обратното действие на закона е едно „пътуване във времето“, което помага на законодателя да поправи допуснатата в миналото грешка, използването

⁴ Протокол № 148 от 11 ноември 2020 г. на Комисия по правни въпроси, достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2577/steno/ID/6199>

⁵ „§ 7. Правилата за продължителността на давността и другите срокове, предвидени в настоящия закон, не могат да се прилагат към давностите и сроковете, които са започнали да текат при действието на стария закон, освен ако за завършването им по стария закон се изисква по-дълъг срок от оня, който е предвиден в настоящия закон.“

⁶ „§ 4. Относно придобивната давност, започнала да тече при действието на отменения закон за давността, се прилагат разпоредбите на настоящия закон, ако за завършване на давността по отменения закон е нужен по-дълъг срок от предвидения в настоящия закон.“

⁷ Вж. **Таджер, В.**, Гражданско право на НРБ обща част Дял I, С, 2001, с. 206; **Павлова, М.**, Гражданско право обща част, С, 2002, с. 105.

⁸ **Павлова, М.**, цит. съч., с. 104.

му като изключение не може генерално да бъде отричано, но неговата допустимост зависи от това доколко ефектите му са съвместими с конституционните принципи и изисквания. Според Висшия адвокатски съвет придаденото на чл. 112 ЗЗД обратно действие с § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД е несъвместимо с конституционните принципи на неприкосновеност на частната собственост и принципите на правовата държава, както и на границите на нормативна намеса в частноправните отношения.

Висшият адвокатски съвет оспорва разпоредбата на § 2 ПЗР на ЗДЗЗД, като счита, че текстът противоречи на чл. 17, ал. 3 и ал. 5 и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

II. ОСНОВАНИЯ ЗА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ:

1. Противоречие с Член 17, ал. 3 от Конституцията:

Съгласно чл. 17, ал. 3 от Конституцията: *„Частната собственост е неприкосновена“*.

Конституционният съд е имал повод да се произнесе, че под собственост, съответно частна собственост по смисъла на чл. 17 от Конституцията, се разбира не само право на собственост върху вещи, но и притежание на други права, в частност вземания. Така в Решение № 17 от 16 декември 1999 г. по конституционно дело № 14 от 1999 г. (ДВ, бр. 113/1999 г.) Конституционният съд еднозначно приема *„Специално с оглед на ал. 3 от § 35 ЗДБ трябва да се има предвид, че тя накърнява вземания, т. е. имуществени права. Като такива те безусловно се обхващат от конституционноправната защита на собствеността, съдържаща се в чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. На плоскостта на възможността правото на собственост в широкия смисъл, т. е. обхващащо и други имуществени права, включително и вземанията, да бъде накърнявано (засягано) от страна на държавата, важен ограничител се явява разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от Конституцията.“*

В същия смисъл, не само като права върху вещи, се разбира и чл. 17, т. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека (ООН 1948 г.), както и чл. 1 от Първи допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, което е от значение с оглед чл. 5, ал. 4 от Конституцията, във връзка с чл. 149, т. 4 от Конституцията.

Следователно правилото на чл. 17, ал. 3 на Конституцията за неприкосновеност на частната собственост се прилага и за частните вземания, а ефектът от спорното правило, че 10 годишният срок на абсолютната давност започва да тече не от деня на влизане в сила на допълнението, а от дата предхождаща този ден, при което вземания, които са изискуеми днес, ще се окажат вече погасени по давност, влиза в противоречие с конституционноопределаната неприкосновеност на частната собственост, така както тя е изяснена от Конституционния съд в Решение № 7 от 10.04.2001 г. по конституционно дело № 1/2001 г. (ДВ, бр. 38/2001 г.): „...задължение на държавата е да гарантира и защити правото на собственост и да осигури неприкосновеността на частната собственост чрез закон и че е недопустимо по законодателен път да се посяга на тази неприкосновеност“.

2. Противоречие с Член 17, ал. 5 от Конституцията:

Според чл. 17, ал. 5 от Конституцията: *„Принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение“*.

Конституционният съд се е произнесъл относно допустимостта на отчуждаване на частни права, в това число и вземания (по-горе т. 1) в Решение № 7 от 10.04.2001 г. по конституционно дело № 1/2001 г. (ДВ, бр. 38/2001 г.), в което Съдът посочва: *„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. 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 обезщетение на засегнатите лица.“* Следователно според Конституционния съд неприкосновеността на частната собственост означава първо, че тя не може да се отнема със закон, а само с индивидуален акт, и второ, че това може да стане само при условията на чл. 17, ал. 5 от

Конституцията – за удовлетворяване на държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение.

Дори да има „държавна“ нужда от изключване на фигурата „вечен длъжник“, тази нужда може да бъде задоволена по друг начин – например със закон за частния фалит, или като държавата плати изцяло на кредиторите вместо длъжника по въпросните вземания и така го освободи. Никой аргумент, теглен от възможността за опрощаване на несъбираеми държавни вземания – чл. 98, т. 12 от Конституцията, или правилата за абсолютна давност по чл. 171, ал. 2 от ДОПК, не може да бъде основателен, защото Държавата може да опрости всяко свое вземане – чл. 98, т. 12 от Конституцията, но не може да амнистира задължения по вземания на частни лица, с което да накърни тяхната неприкосновена съгласно чл. 17, ал. 3 от Конституцията частна собственост, ако смята себе си за правова държава – по-долу т. 3.

Тъй като посоченият по-горе ефект на обратното действие на „абсолютната давност“ по новия чл. 112 ЗЗД е тъкмо отнемане на частни вземания от кредиторите им, при това със закон, а не с индивидуален акт издаден въз основа на закона, за нужда която може да бъде задоволена по друг начин, при това без предварително и равностойно обезщетение, следва да се приеме, че оспорваната разпоредба на § 2 ПЗР на ЗДЗЗД, предвиждаща обратно действие на новосъздадената „абсолютна давност“, противоречи на чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

3. Противоречие с Член 4, ал. 1 от Конституцията:

Според чл. 4, ал. 1 от Конституцията: *„Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“.*

Конституционният съд се е произнесъл многократно относно принципите на правовата държава и ограниченията, които чл. 4, ал. 1 от Конституцията налага пред законодателя – Решение № 7 от 10.04.2001 г. по конституционно дело № 1/2001 г. (ДВ, бр. 38/2001 г.), Решение № 22 от 10 декември 1996 г. по конституционно дело № 24 от 1996 г. (ДВ, бр. 1/1997 г.) и др.

С Решение № 7 от 10.04.2001 г. по конституционно дело № 1/2001 г. (ДВ, бр. 38/2001 г.) Конституционният съд е определил съотношението на принципа на правовата държава с възможността за придаване на обратно действие на закон така: *"Принципът на правовата държава ... освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложиени 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. , ДВ, бр. 113 от 1999 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, залегнал в чл. 4, ал. 1 от Конституцията“. В настоящия казус относно противоконституционността на § 2 от ПРЗ на ЗДЗЗД законодателят не е направил дори и опит за уреждане на последиците от така постановеното обратно действие, водещо до експроприация – загубване на вземания на частни лица.

Конституционният съд приема още, че въобще възможностите на държавата да се намесва в частноправни отношения е ограничена в конституционните рамки. В Решение № 17 от 16.12.1999 г. по конституционно дело № 14/99 г. (ДВ, бр. 113/1999 г.) Конституционният съд изрично приема:

„Следователно действието на § 35 ЗДБ е непосредствено в сферата на едно частноправно отношение, в което чрез тази разпоредба държавата се намесва. Това обстоятелство дава основание на Конституционния съд да преповтори и преутвърди казаното в мотивите на Решение № 22 от 10 декември 1996 г. по к. д. № 24 от 1996 г. (ДВ, бр. 1 от 1997 г.) във връзка с конституционно установените и допустими граници на държавна намеса: "Принципът на правовата държава, съдържащ се в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложиени в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти." Намесата в частноправните отношения е в нарушение и на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията, които съответно утвърждават принципа на свободната стопанска инициатива и гарантират еднакви правни условия за стопанска

дейност. Именно в светлината на това принципно положение се поставя въпросът дали оспорените разпоредби, разглеждани като акт на законодателната власт, са свързани с последици, които надхвърлят конституционно установените и допустими граници на държавна намеса.“

Следователно оспорваната разпоредба на § 2 ПЗР на ЗДЗЗД, предвиждаща обратно действие на новосъздадената „абсолютна давност“, противоречи на принципите на правовата държава, включително на ограниченията за намеса на държавата в съществуващи частноправни отношения, така както Конституционният съд разбира тези принципи, поради което е налице противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

III. ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО:

Българската адвокатура е призвана да подпомага гражданите и юридическите лица при защита на техните правата и законните интереси по силата на чл. 134 от Конституцията. Като неин представителен орган Висшият адвокатски съвет от своя страна е оправомощен от чл. 150, ал. 4 от Конституцията да сезира Конституционния съд с искане да упражни конституционното си правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията за произнасяне по противоконституционност на закон, с който се нарушават конституционните изисквания и основни права и свободи на гражданите и юридическите лица и се осъществява недопустима с оглед принципите на правовата държава намеса в частноправни отношения, водеща до отнемане на съществуващи и изискуеми към датата на влизане на ЗДЗЗД частни вземания.

Оспорената разпоредба на § 2 от ПЗР на ЗДЗЗД създава конституционно недопустимо обратно действие на новия чл. 112 ЗЗД, като предвижда 10 годишният срок на абсолютната давност да започва да тече не от деня на влизане в сила на допълнението, а от дата предхождаща този ден, при което вземания, които са изискуеми днес при невлязло в сила правило на новата редакция на чл. 112 ЗЗД, ще се окажат вече погасени по давност към минал момент или за погасяването им ще е достатъчен минимален срок, с което се постигна ефект на „мигновена“ давност, който е нетърпим и противоречи на идеята, че давността е период от време, а заедно с това предвижда в противоречие с чл. 17, ал. 3 и ал. 5 и на чл. 4, ал. 1 от

Конституцията дисквалифициране и невъзможност за принудителна защита на валидно възникнали и изискуеми частни вземания, което е равносилно на тяхното отнемане.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,**

На основание на гореизложените съображения Висшият адвокатски съвет се обръща към Вас с искане да **установите противоконституционност на разпоредбата на § 2 от ПЗР на Закон за допълнение на Закона за задълженията и договорите, обнародван в ДВ, бр. 102 от 01.12.2020 г., с която се придава обратно действие на новия чл. 112 ЗЗД, въвеждащ абсолютна давност, поради противоречие на тази разпоредба с чл. 17, ал. 3 и ал. 5 и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.**

Предлагаме на основание чл. 20а от Правилника за организация и дейността на Конституционния съд да конституирате като заинтересовани институции и организации Президента на РБ, Народното събрание, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Главния прокурор и Омбудсмана на РБ.

Приложение:

Заверен препис-извлечение от Протокол №78, обективиращ Решение на Висшия адвокатски съвет от 22.01.2021 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА