



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 4 за 2014 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 29 март 2014 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 4 за 2014 г., образувано по искане на тричленен състав на Гражданската колегия на Върховния касационен съд (ВКС) за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 12, ал. 1 от Закона за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 1999 г., последно изм. бр. 26 от 2014 г.) (ЗВ).

В искането си ВКС твърди, че нормата на чл. 12, ал. 1 от ЗВ, която определя островите за публична държавна собственост, има ефект на одържавяване на земите, попадащи върху острови, които преди влизането на ЗВ в сила са били възстановени на физически лица по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ). Във връзка с това според ВКС чл. 12, ал. 1 от ЗВ противоречи на чл. 17, ал. 1, ал. 3 и ал. 5 от Конституцията на Република България (Конституцията), който декларира, че правото на собственост се гарантира и защитава от закона (чл. 17, ал. 1);

обявява, че частната собственост е неприкосновена (чл. 17, ал. 3); и който допуска принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди само въз основа на закон, при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение.

Не подкрепяме искането на ВКС, тъй като считаме, че твърденията на ВКС са неоснователни относно разпоредбата на чл. 12, ал. 1 от ЗВ и противоречието ѝ на чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията.

Установеното с чл. 12, ал. 1 от ЗВ определяне на публична държавна собственост върху островите и земите, образувани в резултат на естествени процеси, настъпили в реките, водоемите и островите във вътрешните морски води и териториалното море, считаме, че не може да бъде прието за противоконституционно. Законодателят е приел тази норма като наложителна и правно необходима поради факта, че всички визирани в хипотезата ѝ обекти имат характеристиките на държавна собственост предвид - Решение № 11 от 1997 г. на Конституционния съд (КС) по конституционно дело № 4/97 г. Съобразно разпоредбите на върховния закон и практиката на КС, водите са обявени за изключителна държавна собственост и са общонационален неделим ресурс. Островите са част от сушата и са разположени във водите. Островите по своето местоположение се намират в така установената с основния закон изключителна държавна собственост (чл. 18, ал. 1 от Конституцията), което включва и земите върху тях, получени в резултат от естествените процеси, настъпили в тези води, като естествено приращение от тях. В разпоредбата на чл. 12, ал. 1 от ЗВ са включени всички острови на територията на страната, не само островите, които са в реките, а и тези в езерата, както и тези във вътрешните морски води, в териториалното море, и в десния бряг на река Дунав до демаркационната линия на границата между Република България и Румъния. Островите, намиращи се във вътрешните морски води, в териториалното море и в река Дунав, съгласно чл. 5 и чл. 70 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България са част от територията на Република България, върху която се осъществяват суверенните ѝ права, юрисдикция и контрол.

По своето естество островите, които са предмет на уредба в оспорената норма, притежават основните елементи на държавна собственост – намират се в изключителна държавна собственост, върху която държавата упражнява властнически правомощия, предназначени са за общо ползване и се управляват и стопанисват в интерес на гражданите и обществото, а някои от тях, с оглед произхода и местоположението им могат да се причислят и към характеристиките на изключителната държавна собственост по чл. 18, ал. 1 от Конституцията – например: островите във вътрешните морски води и в териториалното море.

Конституционният съд е имал възможност да се произнесе по принципните различия между публичната и частната държавна собственост. Тези различия се свеждат до характера на субектите - носители на правото на собственост, до вида и предназначението на обектите на правото на собственост (Решение № 11 от 1997 г. на КС по конст. дело № 4/97 г.). Особено важната характеристика на публичната държавна собственост – предназначението на обектите е и основен критерий, въз основа на който се определят островите като държавна собственост. Собствеността на държавата служи на обществените интереси, които не се удовлетворяват от собствеността на гражданите и на юридическите лица. Основна характеристика и особеност на частната собственост е, че служи за задоволяване на личните интереси и потребности на нейния титуляр.

С оглед на систематичното разглеждане на особеностите на островите, като обекти в хипотезата на чл. 12, ал. 1 от ЗВ и предвид основните особености на частната собственост, както и конституционната уредба и практиката на КС, може да направи извод, че островите притежават характеристиките на държавната собственост и по - специално качеството на определен вид държавната собственост – публичната държавна собственост. Извън публичноправните обекти по чл. 18, ал. 1 от Конституцията държавата може да има и други обекти – публична държавна собственост, като определянето на тази собственост като държавна може да стане само със закон. Самата Конституция изрично предвижда приемане на закон относно режима на обектите на държавната собственост. Това се отнася и до онези

обекти на държавна собственост, които са извън обектите, предвидени в чл.18, ал. 1 – 4 от Конституцията.

Съобразно този конституционен принцип е създадена нормата на чл. 12, ал. 1 от ЗВ – със законова норма е установена публична държавна собственост върху определените обекти. При определяне на обектите и режима на публичната държавна собственост държавата се е ръководила освен от властническите правомощия на своя носител - публичната собственост, така и от вида на обектите, но по – специално от тяхното предназначение, а именно – предназначението съгласно чл. 18, ал. 6 от Конституцията – в защита на обществения интерес. С оглед обществения интерес и предвид вида и характера на обектите с публичноправна значимост, държавата със законова норма може да определи режима на всеки вид собственост, включително и на своята си държавна собственост. В конкретния случай, целта на законодателя е с чл. 12, ал. 1 от ЗВ държавата ясно да конкретизира държавната си собственост съобразно вида и предназначението ѝ, като определи посочените обекти за публични, отграничавайки я от другия вид държавна собственост - частната държавна собственост.

С въвеждането на нормата на чл. 12, ал. 1 от ЗВ се цели законово детайлизиране и идентификация, определените обекти, да се ползват от установения за тях статут „ex lege” на обекти - публичната държавна собственост.

Ноторно известен юридически факт е, че действието на нормативните актове чрез приложение на включените в тях правни норми, е само занапред, за в бъдеще – ex nunc. При това действие правната норма се прилага само за юридически факти и правни отношения, които са възникнали след влизането ѝ в сила. Само по изключение и при изрична разпоредба, която го допуска, правните норми могат да имат обратно действие. В ЗВ – нормата на чл. 12, ал. 1 няма обратна сила и действа занапред, а именно - от влизането ѝ в сила от 28 януари 2000 г. (ДВ бр. 76 от 1999 г.).

Считаме, че разпоредбата на чл. 12, ал. 1 от ЗВ действа от 28 януари 2000 г. за всички обекти, включени в хипотезата ѝ и не се отнася за същите обекти, придобили друг статут на собственост преди тази дата.

Неоснователно е твърдението, че разпоредбата на чл. 12, ал. 1 от ЗВ засяга частната собственост.

Разпоредбата на чл. 17, ал. 3 от Конституцията обявява частната собственост за неприкосновена. Тази неприкосновеност обаче не е абсолютна. Практиката показва, че тя е обект на правомерни ограничения с оглед балансиране от страна на държавата на различни интереси в обществото и за осъществяване на възложените ѝ с Конституцията задачи.

С правната норма на чл. 12, ал. 1 от ЗВ не се засягат посочените в хипотезата ѝ обекти, притежаващи вече статут на частна собственост, включително и тези, които са с възстановени права на собственост или са с възникнали, упражнени права на собственост по силата на други законови разпоредби, поради което считаме, че не се нарушава конституционното изискване за законова защита на правото на собственост (чл. 17, ал. 1 от Конституцията) и конституционният принцип за неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3 от Конституцията).

В контекста на възстановяване на бивши земеделски земи (реституция), намиращи се върху острови по ЗСПЗЗ (видно от искането на ВКС), следва да се има предвид практиката на КС по въпроса за конституционната уредба на реституцията. Конституционният съд е имал вече възможност да се произнесе, че реституцията на имущества не е уредена в Конституцията - Решение № 15 от 1998 г. по к.д. № 12 от 1998 г. Конституционни разпоредби за реституция - възстановяване на собственост, няма и тя не може да бъде разглеждана и причислявана към основните права на гражданите, нито може да бъде третирана за пряко конституционно задължение на държавата, отговарящо на съответни права (Решение № 26 от 1998 г. на КС по к.дело № 27/98 г.). Същевременно Конституцията не ограничава законодателя да приема различни способности за определяне, съответно отличаване режима на държавната от частната собственост, който може да се различава от общия правен режим, установен за обектите на частната собственост, но това следва да стане по начин, който да не засяга съществуващи правоотношения и придобити права.

В конкретния случай следва да се приеме, че новата разпоредба – чл. 12, ал. 1 от ЗВ, не се разпростира върху заварени правоотношения и не засяга придобити права. Извън обхвата ѝ остават и възникналите права за възстановяване на земеделски земи по силата на ЗСПЗЗ, но неупражнени до влизането ѝ в сила.

Упражняването на субективните права представлява поведение на техния титуляр, насочено към осъществяването на съдържанието им, чрез което се цели да бъде удовлетворен конкретен признат от закона интерес. За конкретния казус понятието „упражняване на правото” следва да се разглежда като реализиране на правомощието на физическото лице, чрез което се постига крайната цел – възстановяване на правото му на собственост върху земеделски земи, включително и върху намиращите се на остров на територията на страната.

При разглеждане на правния ефект от въвеждане на оспорената норма спрямо действащите разпоредби на ЗСПЗЗ с оглед продължителността на упражняване на правото на даден субект за възстановяване на собствеността му върху земеделски земи и мотивиране на необходимост от продължаване на действието му следва да се вземе предвид и обстоятелството, че ЗСПЗЗ действа от 1991 г. До влизането в сила на правната норма на чл. 12, ал. 1 от ЗВ - 2000 г., ЗСПЗЗ в частта за възстановяване на земеделските земи се е прилагал близо 10 години. Във връзка с това трудно може да се обоснове тезата за необходимост от продължаване действието на реституционите права върху земеделските земи, намиращи се върху острови или преуреждане на тези правоотношения, при положение, че до този момент (2000 г.) правото на възстановяване на земеделски земи, възникнало от 1991 г., не е било упражнено, активирано. Бездействието на правоимащите субекти, от своя страна, доказва липсата на правен интерес и предпоставка за удължаване действието или преуреждане на тези неупражнени възникнали права по ЗСПЗЗ, след влизане в сила на оспорваната норма.

Твърдението на ВКС, че с въвеждането на чл. 12, ал. 1 от ЗС се отчуждава принудително собственост, поради което противоречи на чл. 17, ал.

5 от Конституцията, и че се поставят собствениците на земеделските земи в неравно положение спрямо собствениците на останалите недвижими имоти, възсановени по Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти (ЗОСОИ), не може да бъде споделено. Тезата за противоконституционност по начало се опровергава от съдържанието на въпросната норма и от липсата на вещноправен елемент в нея.

Оспорената разпоредба (чл. 12, ал. 1 от ЗВ) няма вещноправен характер и ефект, включително реституционен елемент, и няма обратен ефект. В хипотезата ѝ липсват елементи на отчуждаване или отнемане на права на собственост. Нормата на чл. 12, ал. 1 от ЗВ, не се отнася за вече придобита собственост върху земеделски земи, включително и за намиращи се върху остров или за възникнали права на собственост в процес на възстановяване преди датата на влизането ѝ в сила. Правната норма на чл. 12, ал. 1 от ЗВ действа занапред и урежда бъдещия статут на земите, които се намират върху острови - публична държавна собственост.

Неоснователни са твърденията, че разпоредбата на чл. 12, ал. 1 от ЗВ противоречи на чл. 17, ал. 5 от Конституцията предвид неуредане на режим на отчуждаване на земеделска земя. Режимът на отчуждаване е регламентиран в Закона за държавната собственост (ЗДС), който се явява базисен закон спрямо ЗВ. В конкретните казуси, считаме, че режимът на отчуждаване не може да се приложи, тъй като се касае за друг режим – промяна на един вид собственост – държавна собственост в друг.

Трансформирането на държавната собственост в друг вид собственост предвид казусите по ЗСПЗЗ може да се породят при следния правен факт - влязло в сила решение на съответния съд за възстановяване правата на собственост върху земеделски земи, включително и на тези намиращи се върху остров. В тези случаи, възстановените права на частната собственост върху съответната земеделска земя стават неотменими и държавната собственост загубва публичноправната си същност и характеристики по силата на съдебното решение, което със силата на пресъдено нещо (*res judicata*), важи спрямо всички (*erga omnes*), без да се

подлага на проверка съответствието между решението и действителното правно положение.

Предвид казусите на загубване на публичноправното качество на държавната собственост законодателят е уредил режима на преобразуването на държавната собственост, включително и за прекратяване статута на публичната държавна собственост – в ЗДС и в Правилника за прилагане на държавната собственост (ППЗДС). В ЗДС и ППЗДС са уредени правните възможности за третиране на такава спорна държавна собственост – в зависимост от юридическите факти - дали държавната собственост е загубила публичноправното си качество или е неправилно актувана като държавна собственост (чл. 6, чл. 78 от ЗДС). Така отбелязаният законодателен подход - с регламентиране на правните последици при възстановена частна собственост, влизаща в обсега на държавната собственост чрез процедурите по ЗДС и ППЗДС очертават извода, че правата на възстановените собственици върху земеделски земи са защитени изцяло и във всички случаи. Конституционната уредба на собствеността и конституционната защита на правото на собственост не се отклонява и не се накърнява с определянето на островите на територията на страната като публична държавна собственост от 2000 г., поради което считаме, че не са нарушени правата на собствениците на земеделски земи, намиращи върху острови с разпоредбата на чл. 12, ал. 1 от ЗВ.

Предвид гореизложеното считаме, че съдилищата са длъжни да тълкуват и да приложат закона в точния му смисъл и да осигурят равенство на страните в процеса, а затрудненията им в правоприлагането не могат да обосноват противоконституционност на закона.

Действащата занапред правна норма на чл. 12, ал. 1 от ЗВ не засяга възникналите, упражнени и в процес на възстановяване, съответно възстановени, права на собственост върху земеделски земи по ЗСПЗЗ, включително и върху намиращите се на остров, поради което считаме, че не противоречи на разпоредбите на Конституцията, както и на – ЗСПЗЗ.

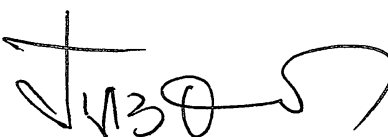
С оглед изложените по-горе аргументи, считаме, че правната норма на чл. 12, ал. 1 от ЗВ не противоречи на Конституцията относно частната

собственост на физическите лица (чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията), съответно на конституционни начала и принципи, и поради липсата на достатъчно основания за нейната противоконституционност считаме, че не следва да се отменя.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Предвид гореизложените съображения считаме, че искането на ВКС за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 12, ал. 1 от Закона за водите, поради противоречие с чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията на Република България е неоснователно и следва Конституционния съд да вземе решение за отхвърлянето му.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(ПЛАМЕН ОРЕШАРСКИ)