



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 10

София, 15 юли 2014 г.

Конституционният съд в състав: Димитър Токушев – председател и членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 15 юли 2014 г. конституционно дело № 4/2014 г., докладвано от съдията Красен Стойчев.

Конституционното дело е образувано на 12 февруари 2014 г. по искане на тричленен състав на Гражданската колегия на Върховния касационен съд (ВКС) за установяване на противоконституционност на чл.12 от Закона за водите (обн., ДВ, бр. 67/1999 г., посл. доп., бр. 26/2014 г.).

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Според съдебния състав чл. 12 от Закона за водите (ЗВ) противоречи на чл. 17, ал. 1, ал. 3 и ал. 5 от Конституцията. В искането се посочва, че атакуваният текст, като обявява речните острови 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). Оттук идва, както се твърди, противоречието на чл. 12 ЗВ с чл. 17, ал. 1 от Конституцията, който декларира, че правото

на собственост се гарантира и защитава от закона, с чл. 17, ал. 3 от Конституцията, който обявява, че частната собственост е неприкосновена, както и с чл. 17, ал. 5 от Конституцията, 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. Искането е направено с оглед разрешаването на конкретен правен спор. При произнасянето си съдебният състав трябва да приложи чл. 12 ЗВ, но тъй като намира, че текстът противоречи на Конституцията, той е спрял производството по делото и е сезирал Конституционния съд.

С определение от 29 март 2014 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество по отношение на чл. 12, ал. 1 ЗВ.

Становища по делото са представили Министерският съвет, министърът на регионалното развитие, министърът на околната среда и водите, Нотариалната камара на Република България и Фондация „Български адвокати за правата на човека“.

Министерският съвет счита искането за неоснователно. Според него приемането на чл. 12, ал. 1 ЗВ е било наложително и правно необходимо предвид факта, че посочените в нея обекти имат характеристиките на публична държавна собственост с оглед установената практика на Конституционния съд. Законът действа занапред и действието му не се разпростира върху заварени правоотношения и не засяга придобити права. Нормата на чл. 12, ал. 1 ЗВ, както се посочва в становището, не съдържа в себе си вещноправни елементи и няма вещноправен характер. В заключение в него са включени и съображения относно режима на отчуждаване на земеделски земи.

Министърът на регионалното развитие също поддържа, че искането е неоснователно. Според него липсват основания чл. 12, ал. 1 ЗВ да бъде тълкувана като одържавяване на островите и земите в реките и други водни обекти. Текстът има действие само занапред. Според министъра на

регионалното развитие съществува синхрон между чл. 12, ал. 1 ЗВ и Закона за държавната собственост (ЗДС). Обявяването на островите за публична държавна собственост е логично предвид факта, че те се намират във води, които са публична държавна собственост.

Министърът на околната среда и водите също намира искането за установяване на неконституционност на чл. 12, ал. 1 ЗВ за неоснователно. Решаващи според него за преценката на законодателя за невъзможността островите да имат друг собственик освен държавата са самите характеристики на тези имоти, предназначението и начинът им на ползване. Той посочва, че островите, образувани в резултат на естествените процеси, настъпили в реките, са подвижен и непостоянен обект в речното легло, което има променлива площ над водата, променливи и непостоянни граници, поради което не могат да бъдат частна собственост с ясно местоположение, площ, граници, съседи и т.н. Според министъра на околната среда и водите островите са част от речното корито, те са нестабилни и потенциално опасни обекти. Техните характеристики не позволяват използването им в частен интерес. Образоването в резултат на естествени процеси острови не могат по негово мнение да се обособят като земеделска земя и за тях не е приложим ЗСПЗЗ.

Различно е мнението на Нотариалната камара. Тя намира, че искането е основателно и трябва да се уважи, защото е налице неправомерно одържавяване (национализиране) на недвижим имот без наличието на правни и законови основания. Държавата според становището трябва да зачита неприкосновеността на частната собственост.

Фондация „Български адвокати за правата на човека“ намира искането за основателно при предпоставката, че с приемането на чл. 12, ал. 1 ЗВ стават държавна собственост и островите, които преди това са имали друг собственик. Според нея придобитите права трябва да се зачитат, иначе би се посегнало на неприкосновеността на частната собственост.

Колкото за решението на законодателя да обяви островите за публична държавна собственост, според становището следва да се направят някои разграничения. Въпрос на свободно усмотрение е обявяването за държавна собствеността на речни острови, образували се без или с незначителното участие на наслоявания от крайбрежни имоти, които не принадлежат на държавата, дори и това да е станало преди влизането на оспорената разпоредба в сила. Не може обаче да се обоснове обявяването за държавна собственост на остров, образуван от парче земя, откъснало се от частен имот, най-малкото преди влизането на оспорения текст на закона в сила. От друга страна, Фондацията счита, че законодателят не е свободен в преценката си да обяви даден имот за публична държавна собственост. Обосновката на този извод се търси по пътя на аналогията с правното положение на пристанищата, които могат да бъдат собственост както на държавата, така и на частни лица. В становището се посочва също така, че е неприемлива постановката, според която всички острови и новообразувани земи служат за удовлетворяването на обществени интереси и са от всеобща полза. Преценката трябва да е конкретна и следва да се свърже с корабоплаването или безпрепятственото осъществяване на други свързани с водите дейности. В заключение се посочват и някои съображения за несъответствието на чл. 12, ал. 1 ЗВ, доколкото с него се отнема собственост, с чл. 1 от Протокол № 1 на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Конституционният съд, след като обсъди доводите, изложени в искането и в постъпилите по делото писмени становища, за да се произнесе, взе предвид следното:

Член 12, ал. 1 ЗВ гласи: „Публична държавна собственост са островите и земите, образувани в резултат на естествени процеси, настъпили в реките, водоемите и островите във вътрешните морски води и териториалното море“. Този текст е бил приет от 38-ото Народно събрание без никакви дискусии както на първото, така и на второто си гласуване

през 1999 г. При прилагането му обаче са се породили съмнения относно неговата конституционност, най-вече с оглед действието му върху придобити права.

Онова, което най-напред прави впечатление при анализа на атакувания с искането текст, е подходът на законодателя. Член 12, ал. 1 ЗВ възражда законодателна политика, която е била възприета в отменения Закон за имуществата, за собствеността и сервитутите (ЗИСС). Тогава се е консолидирало мнението за необходимостта островите в реките като вид недвижими вещи да бъдат обект на самостоятелна регламентация, като се уреди кой става техен собственик (чл. 90). С приемането на действащия Закон за собствеността (ЗС) преди повече от 60 години този подход е бил изоставен и вместо него е възприет друг, който е плод най-вече на несигурността дали островите в реките, както всяка вещь, имат самостоятелно съществуване. Така е било наложено разбирането, че не е необходимо правният статус на островите в реките да се урежда самостоятелно, а в рамките на други групи недвижими вещи. В резултат става така, че част от островите са индивидуализирани като поземлени имоти, в т.ч. земеделски земи, гори и други. Така определени, една част от тях се включват в съществуващи кадастрални карти и регистри и се обособяват като отделни имоти. Немалка част от островите обаче са останали просто част от конкретен воден обект, което означава, че те не са придобили положение на самостоятелен имот и затова следват правния статус на водния обект. В края на 90-те години отново настъпва промяна в законодателната политика по отношение на островите в реките, водоемите и т.н. и се възприема те да бъдат обособени като самостоятелни обекти, което естествено изисква определяне на техния собственик. Най-напред през 1997 г. се приема Закон за горите (отм. през 2011 г.), който обявява островите по граничните реки, които попадат в горския фонд, за изключителна държавна собственост. Две години по-късно се оформя виждането за необходимостта от обща регламентация и в резултат чл. 12,

ал. 1 ЗВ определя, че островите и земите, образувани в резултат на естествени процеси, настъпили в реките и другите водни обекти, са публична държавна собственост.

С въвеждането в действащата правна уредба на чл. 12, ал. 1 ЗВ законодателят възприема по принцип и установеното в по-старото ни законодателство разрешение кой става собственик на островите и земите, образувани в резултат на естествени процеси, настъпили в даден воден обект. С тази разлика, че тогава е била използвана законодателната техника на оборимата презумпция. Островите също са били обявени за държавна собственост, освен ако не се докаже друго. През 1999 г. обаче законодателят се е задоволил да обяви, че те са публична държавна собственост. Въобще може да се заключи, че атакуваната в искането разпоредба има за модел по-стар отменен текст от законодателството и следва поначало неговата логика. Налице са, разбира се, и някои разлики, включително в използваната терминология, но като цяло връзката между чл. 12, ал. 1 ЗВ и отменения ЗИСС е очевидна, що се отнася до изходните начала на регламентацията, предназначението ѝ и принципното сходство на правните последици.

Преди да се правят изводи за правния ефект на дадена разпоредба, необходимо е да се види какво е нейното предназначение в рамките на нормативната система. Според Конституционния съд целта на атакувания с искането текст е да уреди правното положение на островите като вещ, т.е. материален обект, който има самостоятелно съществуване, разположен изключително в границите на даден воден обект. Понеже островът винаги е заобиколена от водата суша и доколкото водите въобще са публична държавна собственост (чл. 18, ал. 1 от Конституцията и чл. 11 ЗВ), то изглежда логично и образувалите се в резултат на протичащите в тях естествени процеси острови и земи също така да бъдат обявени за публична държавна собственост. В този смисъл, като въвежда чл. 12, ал. 1 ЗВ в правната ни система, законодателят най-вече декларира волята си да

„еманципира“ в юридически план тези обекти от средата, която ги създава. Несъмнено те неразривно са свързани с водния обект в смисъл, че постоянно търпят неговото въздействие и образуват обща геологическа, климатична, хидроложка и екологична структура, но успоредно с това от гледна точка на правни последици по този начин на островите се признава правна самостоятелност, т.е. придобиват качеството на отделна вещ. Макар и компонент от водния обект, защото са изложени на постоянното му въздействие, на тях им се признава собствен правен статус в неговите граници. Когато обаче този собствен правен статус е станал факт благодарение на обстоятелството, че върху острова са били обособени, щом това е било физически и юридически възможно, някакви поземлени имоти, в т.ч. земеделски земи, горски територии и други, очевидно така преследваната от законодателя цел вече е била постигната. Съответно не е налице нуждата, която е наложила приемането на закона, и така отпада и въпросът за неговото действие върху подобни поземлени имоти. Така възприетото в чл. 12, ал. 1 ЗВ решение на практика има значение по отношение на островите, които до влизането на закона в сила не са получили по една или друга причина правен статус в рамките на определена група недвижими имоти, тъй като позволява и те да бъдат индивидуализирани. По този начин законът урежда правното положение на островите в рамките на водния обект, в който те са се образували, доколкото този въпрос до влизането му в сила не е бил уреден по друг начин. Но в случаите, когато индивидуализацията се е състояла, тя ще продължава да произвежда действие с оглед на нуждите, за чието осъществяване вече е била извършена.

Доказателствата за подобно заключение дава самият закон. Не може да не направи впечатление, че включването на чл. 12, ал. 1 ЗВ в законодателството не се придружава и от някаква промяна в заварената правна уредба на островите. Очевидно е, че при това положение изводът може да бъде само един, а именно, когато се обсъжда чл. 12, ал. 1 ЗВ ще

трябва да се държи сметка за разпоредбите и на други закони, като ЗСПЗЗ, Закона за горите, Закона за защитените територии и др., които продължават да имат отношение към правния статус на островите, вкл. с оглед на индивидуализацията им и придобитото вече право на собственост върху тях. Разпоредбата на чл. 12, ал. 1 ЗВ се присъединява към нормативна среда, в която паралелно продължават да действат заварени правила. След като чл. 12, ал. 1 ЗВ нито отменя, нито изменя закони, от които могат да се черпят права, нещо което представлява *conditio sine qua non*, ако въобще законът иска да прави заявка да уреди по нов начин заварените правоотношения, няма как да се прави изводът, че пренормира съществуващото към момента на влизането му в сила правно положение и по-специално, че има „ефект на одържавяване“. За да може закон да уреди по нов начин правния режим на речните острови, в т.ч. правата, възникнали преди влизането му в сила, необходимо е да има някаква интервенция по отношение на закона, при чието действие те са настъпили. Въобще когато придобитото преди влизането в сила на даден закон правно положение продължава да има своето основание в действащото законодателство, няма как да се приеме друго.

Макар и косвено, но в полето на възприетия подход на правна регламентация, в полза на разбирането, че чл. 12, ал. 1 ЗВ няма за задача да преурежда заварени права говори и обстоятелството, че законът не установява за островите, които вече са били индивидуализирани като земеделски земи, гори и т.н. никакви срокове или ред за актуването им като публична държавна собственост, нито препраща към ЗДС, както впрочем постъпва по отношение на други водни обекти.

Казаното води до заключението, че чл. 12, ал. 1 ЗВ има за цел да уреди правното положение на речните острови, които до влизането му сила са били неделима част от водния обект, в който са се образували. Смисълът и предназначението на този текст изключват следователно възможността на него да му се придава ефект на „одържавяване“.

Съответно с оглед направения извод не се налага да се обсъждат изложените в искането съображения във връзка с приложното поле на реституцията, както и за липсата на плащане на обезщетение по повод „одържавяващия“ ефект на тази разпоредба. Но следва да се обърне внимание на друго. Обстоятелството, че чл. 12, ал. 1 ЗВ е формулиран с оглед постигането на определена цел, води до някои проблеми по отношение на неговото прилагане. Налице е обща разпоредба и именно затова тя се нуждае от „съпътстваща“ уредба. Липсва легална дефиниция на понятието „остров“, както и не са ясни критериите, по които би следвало той да се разграничи от другите земи, които този текст визира. В някои от становищата се поддържа, че островите са просто част от речното корито и затова не могат да се обособяват като отделни поземлени имоти. Конституционният съд е на мнение, че това разбиране по-скоро създава проблеми. Не е ясно до каква степен то държи сметка за обстоятелството, че чл. 12, ал. 1 ЗВ говори както за островите, така и за другите земи, които се образуват в резултат на естествените процеси в реките. Не би трябвало да има съмнения обаче, че съществуват и речни острови, които трайно или обикновено се намират над вода, следователно имат площ и границите им не са много по-променливи от границите на имотите по бреговете на реката. Разграничението на обектите, за които говори чл. 12, ал. 1 ЗВ, е важно, защото от него зависи как ще се решава по-нататък въпросът за съотношението му с общите текстове на Закона за собствеността, по-конкретно с чл. 97 и някои други.

В някои от становищата се поставя и въпросът, доколко е оправдано решението на законодателя за обявяването на образувалите се в реките острови за публична държавна собственост. Според Конституционния съд проблемът следва да продължи да се преценява в контекста на мотивите на Решение № 19/1993 г. по к.д. № 11/1993 г. , постановено по повод искане за тълкуване на чл. 17 от Конституцията. Там изрично се казва, че дали дадена вещ може да бъде публична собственост зависи от три фактора, а

именно принадлежи ли на държавата или общините, вида на вещта и нейното предназначение. Няма съмнение, че предмет на уредбата по чл. 12, ал. 1 ЗВ са особен вид недвижими вещи, които се образуват по естествен начин и имат специфично местоположение във води, които са обявени от Конституцията за публична държавна собственост. Тези техни характеристики са проекция на неразривната връзка в хидроложки, климатичен и екологичен смисъл между островите и водите, в които те се намират. Оттук следва, че и въпросът за обществената полезност на островите няма как да се обсъжда извън така сложилата се по силата на природните закони зависимост. Именно тя трябва да остане водеща поне дотогава, докато речният остров стане обект на трайно установяване или някаква по-мощна и разгърната човешка дейност, което от своя страна е свързано с определена „критична маса“ на територия и други природни фактори. Тогава, предвид разширяване на спектъра от фактори на въздействие, би било нормално да се очаква, че изводите за обществената полезност на речния остров могат да получат по-широка интерпретация, а не само с оглед естествената природна връзка между острова и водите, в които той се намира. Всъщност така вече е било постъпвано по отношение на острови, които са станали обект на стопанска експлоатация.

Не може да бъде споделена обаче застъпената в някои становища теза, че чл. 12, ал. 1 ЗВ, като обявява речните острови за публична държавна собственост, *per se* ограничава свободната стопанска инициатива. Напротив, установяването на правното положение на островите като вид недвижими вещи постига обособяването им в юридически план от водния обект, в който те се намират. То има смисъл, защото позволява една по-гъвкава преценка с оглед самостоятелното им използване в широкия смисъл на думата. Заслужава да се посочи в този ред на разсъждения, че в случаите, когато са налице икономически условия, речните острови, както и всеки друг обект – публична държавна собственост, могат да бъдат предоставени на концесия. Ето защо

неприемлива е и постановката, че с решението си да обяви островите, образувани в резултат на протичащи в реките естествени процеси, за публична държавна собственост, законодателят ги „обрича“ да не бъдат използвани и изключва възможността на тяхна територия да бъде осъществявана някаква предприемаческа дейност и така е нарушил заложените в Конституцията и практиката на Конституционния съд изисквания.

Както в искането, така и в представените становища се засяга и въпросът, доколко чл. 12, ал. 1 ЗВ е конституционен, при положение че той не стъпва на съществуващите към момента на приемането му основание и предпоставки дадена вещ да бъде обявена за публична държавна собственост. Член 2, ал. 2, т. 2 ЗДС, който дава основание за подобно решение, е приет по-късно – през 2005 г. От друга страна, чл. 12, ал. 1 ЗВ не удовлетворява изискванията, поставени от чл. 2, ал. 2, т. 5 ЗДС, само имоти от национално значение, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности чрез общо ползване, да могат да бъдат обявявани за публична държавна собственост. По този повод заслужава най-напред да се отбележи, че Конституционният съд с тълкувателно решение е имал възможност да посочи доста преди да се приеме действащият чл. 2, ал. 2, т. 2 ЗДС, че определянето на дадени вещи за публична държавна собственост извън обектите по чл. 18, ал. 1 от Конституцията може да стане само със закон (Решение № 19/1993 г. по к.д. № 11/1993 г.). Обявяването на речните острови за публична държавна собственост към 1999 г става със закон и така се съблюдава установената конституционна практика. По-интересна е обаче прокрадващата се в искането и в някои от становищата теза, която възразява срещу конституционността на чл. 12, ал. 1 ЗВ от позицията, че след като към 1999 г. чл. 2, ал. 2, т. 2 ЗДС не е съществувал, той е трябвало да удовлетворява изискванията, поставени от чл. 2, ал. 2, т. 5 ЗДС. Отново обаче се пропуска фактът, че Решение № 19/1993 г. по к.д. № 11/1993 г. установява определени критерии кои вещи могат да бъдат обявявани за

публична държавна собственост. След като чл.1 2, ал. 1 ЗВ е съобразен с тях, няма основание да се приеме, че той е неконституционен, защото противоречи на определена конкретна разпоредба на закон.

По изложените съображения на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на тричленен състав на Гражданската колегия на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на чл. 12, ал. 1 от Закона за водите (обн., ДВ, бр. 67/1999 г., посл. доп., бр. 26/2014 г.).

Председател:

Димитър Токушев