



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №11

София, 25 септември 1997 г.

(обн., ДВ, бр. 89 от 7 октомври 1997 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

Георги Марков

при участието на секретар-протоколита Лидия Здравкова разгледа в закрито заседание на 25.09.1997 г. конституционно дело № 4 от 1997 г., докладвано от съдията Пенчо Пенев.

С определение от 17.04.1997 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане искането на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 18, ал. 1 от Конституцията относно това, дали понятието "национално значение", употребено в текста, се отнася към водите и горите или само към парковете.

По делото са конституирани като заинтересувани страни Народното събрание, министърът на околната среда, Асоциацията на общините в

България и министърът на земеделието и горите. Всички конституирани страни са дали писмени становища по делото. Министерството на околната среда и водите е представило и поисканата от Конституционния съд информация относно нормативната уредба на водите в някои европейски страни. Министерският съвет не е представил допълнителна писмена обосновка.

Народното събрание е изразило категорично становище, че понятието "национално значение" се отнася не само за парковете, а и за водите и горите. Националното им значение ги прави изключителна държавна собственост. Когато обаче те не са от национално значение, могат да бъдат предмет както на общинска, така и на частна собственост. Разграничителната линия между двете категории трябва да направи законодателят.

Според Министерството на околната среда и водите отнасянето на израза "национално значение" към водите е неприемливо. Според тях всички води са изключителна държавна собственост, доколкото представляват неделим природен ресурс. По този начин е уредено законодателството относно водите в европейските страни. В тази насока се позовават на представената от тях информация.

Министерството на земеделието, горите и аграрната реформа счита, че понятието "национално значение" би следвало да се тълкува като особен елемент от вещноправния режим на публичната държавна собственост и квалификацията "национално значение" би могла да се отнесе и към някои гори, паркове, природни и археологически резервати, като това бъде определено от специален закон.

Националното сдружение на общините в Република България е изразило становище, че "националното значение се отнася както за горите и парковете, така и за водите. То е белег на публичната държавна собственост, за разлика от горите, водите и парковете с местно значение, които могат и

следва да бъдат общинска собственост". В тази насока се прави позоваване и на сега съществуващите Закон за държавната собственост, Закон за общинската собственост и Закон за местното самоуправление и местната администрация.

След преценка на събраните по делото доказателства и изразените в становищата на заинтересуваните страни доводи съдът приема за установено следното:

Съгласно чл. 18, ал. 1 от Конституцията "Подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища, както и водите, горите и парковете с национално значение, природните и археологическите резервати, определени със закон, са изключителна държавна собственост." Тълкувателното питане е за това, дали белегът "национално значение" се отнася и до водите и горите, или само до парковете. В искането е директно указан и правният интерес от тълкуването. Това е начинът, по който да бъдат подготвени законопроектите от Министерския съвет за водите и горите.

За да изтълкува по най-точен начин текста, Конституционният съд преди всичко потърси ясни опорни точки относно волята на конституционния законодател, изявена при приемането на текста на чл. 18, ал. 1 от Конституцията на второ и трето четене. Въпреки твърде противоречивата дискусия, остава впечатлението, че намерението е било "националното значение" да обхваща водите, горите и парковете, като то да бъде определяно със закон. Поне това е обективизирано като предложение непосредствено преди гласуването от последния изказал се народен представител. Въпреки това Конституционният съд счита, че категоричността на едно такова тълкуване не е безспорна, още повече, че след приемането всеки конституционен текст заживява свой самостоятелен живот и следва да бъде тълкуван и прилаган в съответствие с основните принципи и идеи на Конституцията като цяло, включително в съответствие с нейни конкретни основополагащи текстове.

Възприемайки този подход, Конституционният съд намира, на първо място, че терминът "национално значение" от гледна точка на неговата директна правна релевантност би могъл да се отнесе единствено към парковете. Само защитените паркови територии, включително и в световната практика, обичайно се дефинират като такива с национално значение.

Поначало терминът "национално значение" подчертава белег, който е присъщ на всяка изключителна държавна собственост. Но не и единствено само на нея. Национално значение в широкия смисъл на думата имат и много частни и общински имоти - например историческа местност, намираща се в общинска гора. Ето защо по-точно ще бъде, ако кажем, че изключителната държавна собственост е онази собственост на обектите и ресурсите, визирани в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, която е преценена от законодателя като такава с национална публичноправна значимост и всеобща ползност. Публичноправната значимост може да бъде определена по различни начини и критерии, например в зависимост от икономическата стойност и характеристика на ресурса, неговата уникалност и пр. Всички тези критерии е невъзможно да бъдат описани в конституционния текст. Ето защо той предвижда това да стане със съответни закони. Със закон следва да се определи режимът не само на водите и горите, но и на подземните богатства, крайбрежната плажна ивица и републиканските пътища, защото всички тези обекти (богатства, ресурси) са разположени на един ред - те са равностойни от правна гледна точка. Законът за всеки един от тях ще конкретизира критерия за публичноправната значимост и всеобща ползност, която да обуслови изключителната държавна собственост. Не би могло да има спор, че едно глинено, гранитно или каолиново находище, обслужващо местна тухларна, керамично или строително предприятие с локална значимост и капацитет, не може да бъде подземно богатство, което да е изключителна държавна собственост. Непосилно би било държавата да

се занимава и с поддържането на всички пътища в страната, включително тези, построени и експлоатирани изключително за местни общински нужди. Затова със закон трябва да се дефинира например понятието "републиканска пътна мрежа". По същия начин трябва законът да каже кои гори са с публичноправна значимост и всеобща полезност и представляват изключителна държавна собственост, кои от тях са общинска собственост, и кои - частна.

Що се отнася до водите, там законодателят вероятно ще използва опита на европейските страни, където с много малки и несъществени изключения на водите се гледа като на общонационален неделим ресурс.

Да се отнесе изразът "национално значение" само към водите, горите и парковете веднага би предизвикало въпроса - а няма този белег "национално значение" не е белег и на обектите, изброени в началото на текста - подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища? Положителният отговор е въвн от всякакво съмнение. В случая обаче терминът "национално значение" е специално употребен само и единствено по отношение на парковете, защото такъв критерий и подход е възприет в наши и чужди нормативни актове (например Йейлстоунския национален парк в Съединените американски щати, Националният парк "Витоша" в България и пр.).

Изразът "национално значение" се отнася само относно парковете. Извън този контекст изразът има универсално значение, вътрешно присъщо на всички обекти, упоменати в конституционния текст на чл. 18, ал. 1. То трябва да бъде определено със съответните закони, като изразът "национално значение" бъде разбран в смисъл на национална публичноправна значимост и всеобща полезност. Конституционсъобразността на такова законово определяне ще подлежи на проверка от Конституционния съд и тогава на общо основание може да се правят доводи дали конституционсъобразно е подбран критерият за

формулиране на общонационалната значимост на съответния обект и причисляването му към категорията на изключителната държавна собственост. Иначе изброяването на обектите и ресурсите по чл. 18, ал. 1 от Конституцията без съмнение е изчерпателно и е абсолютно задължително по отношение на вида им.

Това тълкуване на Конституционния съд на пръв поглед като че ли влиза в противоречие с инцидентното тълкуване, направено от него на чл. 18, ал. 1 по к.д. №11 от 1993 г. В това решение е казано, че: "Конституционният съд приема за несъмнено, че изключителната държавна собственост, чиито обекти са изброени в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, представляват публична собственост на държавата. Поради важноста, която имат обектите по чл. 18, ал. 1, могат да принадлежат само на държавата. Върху нея тежи конституционното задължение да не ги отчуждава. Всеобщата полза от тези обекти е до такава степен очевидна, че конституционният законодател е счел за необходимо да я осигури всекиму". От разсъжденията на съда като че ли може да се направи изводът, че всички изброени в чл. 18, ал. 1 обекти безусловно са изключителна държавна собственост. Всъщност обаче съдът не е продължил и задълбочил тълкуванието си, изследвайки приложимостта на израза "определени със закон", употребен в края на ал. 1. Всъщност големият въпрос при тълкуването на текста е дали изразът "определени със закон" се отнася за всички обекти, посочени в чл. 18, ал. 1, или само за някои от тях.

С тълкувателно решение от 6 февруари 1996 г. по к.д. № 26 от 1995 г. в раздел III от същото Конституционният съд подчертава изрично, че "подробно изтъкване на значението на всеки обект по чл. 18, ал. 1 не е нужно. Тяхната важност е преценена от конституционния законодател в един порядък, в еднаква степен на важност". Тази позиция Конституционният съд споделя и сега. Всички обекти, посочени в чл. 18, ал. 1, са поставени на един ред, на една плоскост по отношение на тяхната

значимост. Ето защо липсва каквото и да било основание да се приеме, че само за някои от тях се отнася изразът "определени със закон", а не за всички. Точно в тази насока Конституционният съд продължава сега тълкувателните си разсъждения, започнати в мотивите по решението му от 21 декември 1993 г. по к.д. №11 от 1993 г. Противоречие между двете решения няма.

Водим от изложените съображения, Конституционният съд

РЕШИ:

Изразът "национално значение", употребен в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, се отнася само до парковете.

Публичноправната значимост и всеобща полезност е универсално понятие и се отнася до всички обекти и ресурси, посочени чл. 18, ал. 1 от Конституцията. Критериите за определянето му са от компетентността на законодателя. Законите, с които тези критерии се определят, подлежат на общо основание на конституционен контрол съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Председател: Асен Манов