

Конфликти относно правото на собственост под и над земната повърхност

Иван Георгиев

Summary: The analysis examines the question about the conflicts of property above and under the surface of the earth. The author distinguishes between the ownership of mineral resources and the ownership of the land above them. The procedure for expropriation of property is discussed in details, and some controversial issues are marked.

Key words: right of property, concessions, extraction and exploration permission, mineral resources, expropriation of property

1. ПРАВЕН СТАТУТ НА ПОДЗЕМНИТЕ БОГАТСТВА

Съгласно чл. 18, ал. 1 от *Конституцията на Република България*¹¹² (КРБ) „[п]одземните 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.“ Това правило се повтаря и в чл. 3, ал. 1 от *Закона за подземните богатства*¹¹³ (ЗПБ).

Какво е значението на цитираните разпоредби? Защо подземните богатства са по-специфичен вид собственост? В случая става дума за изчерпаем ресурс, който е специфична природна даденост и по волята на законодателя титуляр на правото на собственост върху тези ресурси може да бъде само държавата. Чрез предоставянето на тази собственост на държавата, идеята е да се осигури всеобхватна, обща полза от потреблението на тези обекти¹¹⁴.

Експлоатацията на обекти – изключителна държавна собственост се разрешава по специален административен ред, въз основа на проведен конкурс¹¹⁵ и след сключен договор за концесия. Концесията за добив на подземни богатства представлява специално уреден договор, по силата на който се разрешава експлоатация на конкретно находище на подземни богатства с установени запаси и/или ресурси или отделни негови части (участъци). Концесионерът придобива правото на собственост върху подземните богатства, срещу което изпълнява определени задължения¹¹⁶. Подземните богатства – предмет на концесията, могат да бъдат метални и неметални полезни изкопаеми, нефт и природен газ, твърди горива, строителни материали, скалнооблицовъчни материали, минни отпадъци.

Често при предоставяне на концесия възникват спорове във връзка със собствеността на земите, попадащи в територията на съответното находище.

¹¹² Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г. с последващи изменения и допълнения.

¹¹³ Обн., ДВ, бр. 23 от 12.03.1999 г. с последващи изменения и допълнения.

¹¹⁴ Вж. в този смисъл *Илиев, П.* – в: **Ставру, С., П. Илиев.** Публични вещни права. С., 2009, с. 27, както и **Боянов, Г.** Вещно право. С., 2004, с. 116-117.

Това мнение се споделя последователно и в практиката на Конституционния съд. В *Решение № 19 от 21.12.1993 г. по конст. д. № 11/1993 г.* (докладчик съдията Теодор Чипев) се приема изрично, че „[в]сеобщата полза от тези обекти е до такава степен очевидна, че конституционният законодател е счел за необходимо да я осигури всекиму.“ Същото становище се приема и в *Решение № 2 от 06.02.1996 г. по конст. д. № 26/1995 г.* (докладчик съдията Милчо Костов). Специално по отношение на подземните богатства в последното цитирано решение се приема следното: „[п]одземните богатства, за които традиционно се прилага режимът на изключителната държавна собственост и на концесията, са такива богатства (петрол, въглища, руди и др.), които са еднократна даденост като достойствие на националната общност; при използване те са невъзстановими. Единственият възможен носител на правото на собственост на тези богатства може да бъде според възгледите на нашия конституционен законодател само българската държава.“

¹¹⁵ Вж. **Ковачев, Я.** Състезателните процедури по Закона за подземните богатства. – Собственост и право, 2009, № 7, с. 20-27.

¹¹⁶ Вж. **Ставру, С.** Въпроси на българското вещно право. С., 2008, с. 532-533.

Доколкото на съвременната наука не е известен метод за добиването на подземни богатства без засягане на земната повърхност, то българският законодател съвсем основателно е предвидил възможността определена площ, попадаща в обхвата на разрешение за търсене и/или проучване и/или концесия, да бъде собственост на различни физически и/или юридически лица, включително и субектите на публичното право – общините и държавата. Това основно положение намира потвърждение и в разпоредбата на чл. 74, ал. 1 ЗГП – „[р]егистрирането на откритие на подземни богатства и вписването му в регистъра на откритията на находища на подземни богатства не променя собствеността, предназначението и ползването на недвижимия имот на повърхността на земята.“¹¹⁷. С други думи следва да се прави ясно разграничение между собствеността върху имота и собствеността на това, което се намира в земните недра под него¹¹⁸. В тази връзка, гражданското законодателство познава различни способности за уреждане на взаимоотношенията за използването на земята и за обектите под нейната повърхност – обект на съответното разрешение¹¹⁹.

2. ПРОБЛЕМИ

Проблемите, които се поставят пред практиката са свързани със спорове дали концесионерът има право да използва или придобие земята, под която се намират подземните богатства, независимо и дори въпреки волята на собственика на земята. Интерес представляват и условията, при които това може да стане, както и правата, с които разполагат засегнатите лица при неправомерна намеса в тяхната собственост. Именно на тези интересни въпроси е посветено настоящото кратко изследване.

3. ДОБРОВОЛНО УРЕЖДАНЕ НА СПОРА

Най-често, концесионерите или титулярите на разрешение за търсене и проучване сключват договори за покупко-продажба на засегнатите земи, като по този начин упражняват в пълен обем правото си на собственост¹²⁰. Няма пречка титулярът на правото на собственост да предостави възможност на концесионера да използва земята безвъзмездно. Не винаги обаче подобен подход дава резултати. Възможно е собственикът на земята да не се съгласи, или както се случва най-често – имотът да се притежава от няколко лица (например сънаследници), които не могат да уредят отношенията помежду си, поради което продажбата на имота няма как да се осъществи.

Класическа хипотеза подходяща за сходни случаи, предложена като вариант¹²¹ и от законодателя, е сключването на договор за учредяване на вещно право на ползване върху имота – чл. 75, ал. 1 ЗГП¹²². Правото на ползване ще даде

¹¹⁷ Изцяло споделям застъпването в теорията мнение, че подобна разпоредба е излишна, тъй като не внася нова правна уредба, а повтаря познати правила – вж. **Василев, Л.** Въпроси на отчуждаването по Закона за подземните богатства. – *Собственост и право*, 2007, № 1, с. 21-22.

¹¹⁸ Вж. също и **Тодоров, С.** Промените в режима на собствеността на подземните богатства. – *Собственост и право*, 2008, № 10, с. 23-30.

¹¹⁹ Вж. **Ковачев, Я.** Правото на собственост върху недвижими имоти и добивът на подземни богатства. – *Собственост и право*, 2008, № 5, с. 16-23.

¹²⁰ Макар и да не е уредена изрично в закона, тази възможност безспорно следва да се признае на концесионера – в същия смисъл вж. и **Василев, Л.** Цит. съч., с. 22.

¹²¹ Става дума само за един от възможните варианти. Концесионерът и собственикът на имота не са ограничени от закона – така и **Василев, Л.** Цит. съч., с. 23. В този смисъл следва да се сподели и съдебната практика, която последователно приема, че чл. 75, ал. 1 ЗГП няма императивен характер – вж. *Решение № 690 от 15.01.2009 г. по адм. д. № 4779/2008 г., IV отд. на ВАС* (докладчик председателят Галина Матейска), както и *Решение № 9164 от 08.07.2009 г. по адм. д. № 4251/2009 г., 5-членен състав на ВАС* (докладчик съдията Кремена Хараланова).

¹²² С основание в теорията се посочва, че подобно разрешение в максимална степен улеснява осъществяването на концесионната дейност – вж. **Ковачев, Я.** Правен интерес при жалба срещу

възможност на концесионера да ползва имота и да извършва дейностите – предмет на концесията, като в същото време собствеността няма да се промени. Най-често подобни договори се сключват за целия период на концесията, като концесионерът заплаща уговорено възнаграждение. Няма пречка обаче, правото на ползване да се учредява и безвъзмездно. След прекратяване на дейностите по разрешението за търсене и/или проучване или по концесията за добив титularyят е длъжен да предприеме всички мерки за възстановяване на уврежданията на земята¹²³.

Спорен момент е дали компетентният държавен орган може да постави изискване към кандидатите за предоставяне на концесия и/или разрешение за търсене и проучване на подземни богатства, да имат сключени договори за учредяване на право на ползване със собствениците на земята. Според мен подобно изискване е недопустимо и дискриминационно. Залагането на условие за сключването на подобни договори преди предоставянето на съответното разрешение или концесия противоречи на целта на закона и на неговия смисъл. Чл. 75 ЗПБ изцяло говори за „титulary на разрешение за търсене и/или проучване или концесионер“, а не за кандидат като такъв. Именно поради тази причина е предвидена и процедура по отчуждаване – защото правото на собственост на повърхността на земята по никакъв начин не засяга правото на собственост на ресурсите под нея¹²⁴.

4. ОТЧУЖДАВАНЕ НА ЗЕМЯТА

Тъй като в много случаи е трудно достигането на компромис относно ползването на земята с цел извършване на добив на подземни богатства разположени под нейната повърхност, чл. 75, ал. 2 ЗПБ предвижда и възможност за отчуждаване на имотите. По своята същност отчуждаването представлява засягане на частната собственост и се допуска изключително рядко, когато това се налага от обществения интерес¹²⁵.

Тъй като отчуждаването е краен вариант, законодателят е уредил и известни гаранции за защита правата на собственика на имота.

Ако не се постигне съгласие, заинтересованата страна отнася въпроса за разрешаване пред органа, издал съответното разрешение, който вземайки предвид естеството на работите, тяхната продължителност и въздействието им върху земните недра и околната среда прави искане чрез областния управител по местонахождението на земята до министъра на финансите и до министъра на регионалното развитие и благоустройството за принудително отчуждаване на

решение на концедент в процедурата по предоставяне на концесия. – Собственост и право, 2010, № 7, с. 45.

¹²³ Затова не мога да споделя мнението на **Василев, Л.** Цит. съч., с. 23, според когото освен отстъпване правото на ползване ще е необходимо и сключването на други договори, по силата на които концесионерът да се задължи да възстанови уврежданията на земята. Възстановяването на земята е задължение за концесионера, което следва *ex lege* и последният не може по своя воля или на базата на договор с друго лице да пренебрегне императивна законова разпоредба.

¹²⁴ Обратното се приема в *Решение № 690 от 15.01.2009 г. по адм. д. № 4779/2008 г., IV отд. на ВАС* (докладчик председателят Галина Матейска), както и *Решение № 9164 от 08.07.2009 г. по адм. д. № 4251/2009 г., 5-членен състав на ВАС* (докладчик съдията Кремена Хараланова).

¹²⁵ Присъединявам се към мнението на **Василев, Л.** Цит. съч., с. 24, според когото отчуждаването в конкретния случай е в интерес на концесионера и в много малка степен (косвено) – в обществен интерес – като непреки обществени последици могат да се посочат осигуряването на работни места, инвестиции в местната икономика и т.н. Вж. също и **Петров, В., М. Марков.** Вещно право. Помагало. С., 2006, с. 180, **Манганчев, И.** Принудителното отчуждаване и национализацията като форми на одържавяване. – Собственост и право, 2009, № 6, с. 20-26, **Георгиев, И.** Принудително отчуждаване на имот. – Геомедия, 2010, № 5, с. 50-51, **Койчева, А.** Отчуждаване на частни недвижими поземлени имоти за общински или държавни нужди. – Собственост и право, 2006, № 1, с. 28-39, **Василев, Л.** Въпроси на отчуждаването за държавни и общински нужди. – Собственост и право, 2006, № 9, с. 18-26.

частните имоти или на част от тях с оглед нуждите на проучването и добива на подземните богатства. Задължително условие при отчуждаването е предварителното заплащане¹²⁶ на равностойно обезщетение, което може да е парично или като на досегашния собственик се предостави друг имот със сходни характеристики¹²⁷. Земята се смята за отчуждена, когато се изплати определеното обезщетение или когато се издаде нотариален акт за собственост на отстъпления в обезщетение имот¹²⁸. Искането за отчуждаване се придружава със скица-проект въз основа на данни от кадастралната карта с извлечение от кадастралния регистър на недвижимите имоти.

Дори и след отчуждаването е предвидена възможност за възстановяване на предишното положение, ако имотът не се използва по предназначение. Чл. 75, ал. 5 ЗПБ дава право на бившия собственик или на областния управител да поискат от административния съд по местонахождението на имота да отмени принудителното отчуждаване и да постанови възстановяване на даденото от двете страни, ако в тригодишен срок от принудителното отчуждаване на имота концесионерът не е предприел действия по изпълнението на работния проект¹²⁹.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на гореизложеното, следва да се направи обобщение на разгледания проблем. Наистина, законодателството предвижда възможност за отчуждаване на частните имоти, попадащи в концесионната площ. В никакъв случай обаче, тази възможност не следва да ограничава собственика и той не е задължен да продава имотите си на ниска цена. Напротив, както бе отбелязано и по-горе, дори да се стигне до отчуждаване, собственикът на земята е гарантиран, че ще получи поне пазарната цена за имотите си, при това предварително – преди загубване правото на собственост. Допълнителна гаранция, че отчуждаването няма да стане с други цели е задължението на компетентния орган да направи подробна и мотивирана оценка на необходимостта от засягане на имотите. Когато подобна необходимост не може да бъде обоснована, започване на процедурата по отчуждаване се отказва.

В най-честите случаи отчуждаване се допуска за извършване на добив на подземните богатства, както и за обслужващите тази дейност мероприятия – прокарване на временни пътища, складиране на земната маса, изграждане на депа за минни отпадъци, построяване на помещения за работниците и т. н.

ЛИТЕРАТУРА:

- Боянов, Г. Вещно право. С. , 2004.
 Василев, Л. Въпроси на отчуждаването за държавни и общински нужди. – Собственост и право, 2006, № 9

¹²⁶ Искването за предварително обезщетение кореспондира изцяло с разпоредбата на чл. 17, ал. 5 КРБ.

¹²⁷ Вж. Петров, В. Устройство на територията. С., 2004, с. 447 и сл.

В исторически аспект, традицията за предварително обезщетяване на собственика на недвижимия имот съществува в българското законодателство още от 1885 г. Съгласно чл. 1 на *Закона за отчуждаване на недвижими имуществва за държавна и обществена нужда* (обн. ДВ, бр. 18 от 23.02.1885 г.) одържавяването се извършва от съда с определяне на обезщетението – вж. Запрянов, А. Поземлени имоти. Правна уредба при градоустройствени и технически изисквания. С., 2002, с. 31-32.

¹²⁸ Начинът на обезщетяване се определя от областния управител – чл. 75, ал. 3 ЗПБ, като обезщетението се изчислява въз основа на вредите, които са пряка и непосредствена последица от увреждането на земята от дейностите по разрешението за търсене и/или проучване или на концесията за добив и съответния договор.

¹²⁹ Вж. Петров, В., М. Марков. Цит. съч., с. 185.

Василов, Л. Въпроси на отчуждаването по Закона за подземните богатства. – Собственост и право, 2007, № 1.

Георгиев, И. Принудително отчуждаване на имот. – Геомедия, 2010, № 5.

Запрянов, А. Поземлени имоти. Правна уредба при градоустройствени и технически изисквания. С. , 2002

Ковачев, Я. Правен интерес при жалба срещу решение на концедент в процедурата по предоставяне на концесия. – Собственост и право, 2010, № 7.

Ковачев, Я. Правото на собственост върху недвижими имоти и добивът на подземни богатства. – Собственост и право, 2008, № 5.

Ковачев, Я. Състезателните процедури по Закона за подземните богатства. – Собственост и право, 2009, № 7.

Койчева, А. Отчуждаване на частни недвижими поземлени имоти за общински или държавни нужди. – Собственост и право, 2006, № 1

Манганчев, И. Принудителното отчуждаване и национализацията като форми на одържавяване. – Собственост и право, 2009, № 6.

Петров, В. , М. Марков. Вещно право. Помагало. С. , 2006

Петров, В. Устройство на територията. С. , 2004

Ставру, С. Въпроси на българското вещно право. С. , 2008

Ставру, С. , П. Илиев. Публични вещни права. С. , 2009.

Тодоров, С. Промените в режима на собствеността на подземните богатства. – Собственост и право, 2008, № 10.

За контакти:

Иван Емилов Георгиев – докторант по гражданско и семейно право в Института за държавата и правото при Българската академия на науките; младши съдия в Окръжен съд – гр. Видин; тел. : 0888971563, e-mail: georgiev22@gmail. com

Докладът е рецензиран.