

1
18
28.07.2009.



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ОМБУДСМАН
ИСК. № 23/28.07.09

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Г-Н РУМЕН ЯНКОВ

У.г. 11/2009
Искане за
разпоредби от Закона за културното наследство (обн., ДВ, бр. 19/2009 г.) за
противоконституционни, тъй като нарушават правата на гражданите.
28.07.2009

Уважаеми г-н Янков,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията, приложено Ви изпращам мотивирано Искане от омбудсмана на Република България за обявяване на разпоредби от Закона за културното наследство (обн., ДВ, бр. 19/2009 г.) за противоконституционни, тъй като нарушават правата на гражданите.

Приложение: Съгласно текста.

28 юли 2009 г.

С уважение:

Гиньо Ганев





ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

от омбудсмана на Република България по чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на разпоредбите на чл. 113, ал. 1, 2 и 3 от Закона за културното наследство (обн., ДВ, бр. 19/2009 г.), както и на § 5, ал. 2 и 3 от Преходните и заключителни разпоредби на този закон за противоконституционни, тъй като нарушават правата на гражданите

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛЮ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Воден от убеждението, че спазването на правата на човека е основен критерий за демократичния и правов характер на държавата и на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията омбудсманът на Република България се обръща към Вас с искане да бъдат обявени за противоконституционни разпоредбите на чл. 113, ал. 1, 2 и 3 от Закона за културното наследство (обн., ДВ, бр. 19/2009 г.), както и на § 5, ал. 2 и 3 от Преходните и заключителни разпоредби на този закон, тъй като нарушават правата на гражданите.

Мотивите за това са следните:

1. Чл. 113, ал. 1, 2 и 3 от Закона за културното наследство нарушават неприкосновеността на частната собственост, установени с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията:

Съгласно чл. 113, ал. 1 от Закона за културното наследство (ЗКН), възмездни прехвърлителни сделки с движими културни ценности се извършват само ако са идентифицирани и регистрирани по реда на този закон. Наред с това, в ал. 2 от същата разпоредба се предвижда, че такива сделки с културни ценности национално богатство се извършват след писмено уведомяване на министъра на културата. В този случай държавата има право в 7-дневен срок да ги придобие при същите условия като първи купувач чрез министъра на културата. Ако държавата не упражни това свое право, след изтичането на посочения срок може да се извърши сделка с друго лице. Всички сделки, които са сключени в нарушение тези изисквания и процедури се смятат за нищожни (чл. 113, ал. 3).

Омбудсманът счита, че посочените нормативни текстове противоречат на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България, които гарантират правото на собственост и прогласяват неприкосновеността на частната собственост. Това означава, че собствеността се ползва както от защита срещу посегателства, като например отнемане или увреждане, но и от защита срещу въведени от държавата забрани за разпореждане с частната собственост без съгласието на самия собственик или въпреки изричното му несъгласие. Конституционен принцип е, че собственикът има изключителното право да се ползва свободно от собствеността си и да се разпорежда с нея. Неслучайно Конституцията установява и забрана за принудително отчуждаване на частната собственост, извън случаите и по реда, предвидени в самата нея – чл. 17, ал. 5.

Тези конституционни положения, уреждащи правото на собственост са пряко нарушени от оспорваните разпоредби на чл. 113, ал.1-3 от ЗКН, тъй като чрез закон се ограничава свободата на собствениците на движими културни ценности да определят юридическият статус на своята собственост и се въвеждат утежняващи и ограничителни административни процедури за разпореждането с тази собственост. Нарушен е и чл. 1 относно защитата на собствеността от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (Ратифициран със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 7 септември 1992 г.)

Конституционният съд е имал повод да се произнесе във връзка с подобно ограничение на правото на собственика да се разпорежда със своята вещ, установено в чл. 28, ал. 1 от Закона за паметниците на културата и музеите (отм.). В своето Решение № 5 от 21.03.1996 г. по к.д. № 4/1996 г. (обн., ДВ, бр. 31 от 1996 г.) тази норма е обявена за противоконституционна, като в мотивите се изтъква:

4

„Ограничаването на едно от основните правомощия на собственика - да се разпорежда със своето право на собственост, е по същество намаляване обема на това право. Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията са в глава първа на основния закон - "Основни начала". Те издигат във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност и са гаранция, че правото на собственост се защитава от закона и че частната собственост е неприкосновена. Съгласно тези начала собственикът - физическо лице, не може да бъде ограничен в правото му да се разпорежда със своя имот по начин и при условия, каквито той намери за добре. При условията на пазарна икономика и гражданско общество, регламентирани и гарантирани от Конституцията, държавата в лицето на свои институции или общините не могат да се намесват в гражданския оборот и да диктуват условията на една сделка, включително и това, с кого тя да бъде сключена."

В цитираното решение изрично се посочва също, че:

„Няма спор, че по силата на нашата Конституция - чл. 23, изречение 2, и вътрешното право, както и по Конвенцията за защита на архитектурното наследство на Европа, ратифицирана от Република България, държавата е длъжна да се грижи и да предприема мерки за осъществяване на защита и контрол за опазване на историческото, националното и архитектурното наследство. Това обаче не означава, че може да се ограничава правото на разпореждане на собственика."

2. § 5, ал. 2 и 3 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗКН нарушават чл. 4, ал. 1, чл. 17, чл. 56 и чл. 58, ал. 1 от Конституцията.

Омбудсманът счита, че оспорваните законови разпоредби, с които се забранява на лицата, които упражняват фактическа власт върху движими културни ценности национално богатство да се позовават на придобивна давност при доказването на правото си на собственост върху тях, нарушава конституционният принцип на правовата държава и задължението на всички правни субекти, в т.ч. на самата държава, да спазват и да изпълняват

Конституцията и законите и да зачитат правата и законните интереси на гражданите.

Придобивната давност е традиционен и фундаментален за правните системи институт, който датира от векове, като основен първичен способ за придобиване на вещни права върху чужда вещ и на право на собственост чрез упражняване на фактическа власт върху тях. Като такъв, този институт е същностна част от понятието за правова държава. В българското гражданско законодателство институтът на придобивната давност съществува от десетилетия независимо от действащите през различните периоди конституционни норми и обществени строеве. Дори когато са били въвеждани определени ограничения за придобиване по давност – например по отношение на държавната и кооперативната собственост в периода до 1990 г., на държавната и общинската собственост до 1996 г., а понастоящем на публичната държавна и публичната общинска собственост – това се е отнасяло само до изрично и законово определени видове вещи и имоти.

Правната уредба, отнасяща се до културното наследство и възможността да се придобиват по давност движими културни ценности през последните години претърпява следното развитие:

а) през 1996 г. в Закона за собствеността се предвижда възможност вещи, които са частна държавна и частна общинска собственост да бъдат придобивани по давност с изключение на държавни и общински имоти, за които давността спира да тече до 31.12.2007 г., като този срок понастоящем е продължен до края на 2011 г.

б) през 1998 г. са приети изменения на Закона за държавната собственост, по силата на които се промени правния статус на паметниците на културата от национално и световно значение – от публична държавна собственост те бяха трансформирани *ex lege* в частна държавна собственост.

С други думи – с двете изменения в Закона за собствеността през 1996 г. и в Закона за държавната собственост през 1998 г. – отпада нормативната забрана да бъдат придобивани по давност движими археологически паметници на културата. Всеки от притежателите на такива движими археологически паметници на културата се счита за техен собственик по давност на законно основание, ако ги е владял непрекъснато пет години, както предвижда чл. 80, ал. 1 от Закона за собствеността. Единствено ако владението върху съответната движима вещ е придобито чрез престъпление не може да се прилага института на придобивната давност (чл. 80, ал. 2 от Закона за собствеността).

Следователно, § 5, ал. 2 от ПЗР на ЗКН противоречи на чл. 17, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията, защото засяга вече придобити по силата на действащото

6

законодателство права на собственост. Така че държавата „обезсилва“ и то със задна дата неприкосновеността на частната собственост. Предвидените в оспорваната разпоредба на ЗКН правни последици имат характер на отчуждаване на частна собственост, но без да са налице условията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията и без да се предоставя изискуемото според тази конституционна норма предварително и равностойно обезщетение на собствениците.

Недопустимо е от гледище на принципите на правовата държава и върховенството на закона, прогласени от самата Конституцията, държавата да налага неблагоприятни последици за правните субекти, които са действали в съответствие с действащата нормативна уредба. Когато със закон е предоставена възможност на гражданите и юридическите лица да придобиват по давност определена категория вещи (в случая движими археологически културни ценности), не може с последващ закон да се прогласи неприложимост на тази давност при установяването на правото на собственост върху тях. Подобен законодателен подход накърнява правната сигурност и предвидимостта на нормативната уредба, като основни характеристики на правовата държава.

Наред с това, § 5, ал. 2 от ЗКН се отнася и до движими културни ценности национално богатство, като предвижда, че лицата, които са поискали тяхна идентификация и регистрация, но не са установили правото си на собственост се считат за техни „държатели и министърът на културата удостоверява това им качество.

Омбудсманът подчертава, че разликата между владелеца и държателя, като носители на фактическа власт върху една вещ, е дефинирана и установена още в зората на формирането на съвременните правни системи. В нашето законодателство тя е посочена в чл. 68 от Закона за собствеността. Прочее и в отменения Закон за паметниците на културата и музеите, § 3, т. 6 от Преходните и заключителни разпоредби като „владелец“ се определяше „лицето, което лично или чрез друго фактически държи предмета – движим паметник на културата, представляващ национално богатство, като свой“, а като „държател“ – „лицето, което фактически държи предмета – движим паметник на културата, представляващ национално богатство, не като свой“.

В чл. 69 от Закона за собствеността се постановява, че „владелецът държи вещта като своя, докато не се докаже, че я държи за друго“. Недопустимо и в нарушение на 4, ал. 1 от Конституцията е със закон да се въвежда фикция, като оспорвания текст на § 5, ал. 2 от ЗКН, според която владението да се счита за държане, без да е доказано, че владелецът всъщност е упражнявал фактическа власт за друго, в случая за държавата.

Изтеклата придобивна давност, по силата на действащото към съответния момент законодателство, е направила владелецът на движимата вещ – археологическа културна ценност национално богатство, собственик на тази

вещ. Незачитането на придобивната давност, като способ за установяване на правото на собственост и въведената по силата на самия закон (ex lege) фикция, че лицето, което не е установило правото си на собственост с официален документ, се счита за „държател“ на вещта културна ценност национално богатство, съставлява нарушение на неприкосновеността на частната собственост, установена с чл. 17, ал. 3 от Конституцията; представлява своего рода отчуждаване на частна собственост в нарушение на чл. 17, ал. 5 от Конституцията и е очевидно незачитане на правата и законните интереси на тези лица.

Същевременно, омбудсманът намира и противоречие на оспорвания законов текст с чл. 56 от Конституцията, тъй като Законът за културното наследство не предвижда възможности за защита по съдебен ред от последиците от незачитането на придобивната давност и срещу действията на държавата и нейните органи, в резултат на които легитимни по силата на действащото преди ЗКН законодателство собственици за лишени от правото си на собственост.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Моля на базата на тези кратки аргументи да образувате конституционно дело и да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 113, ал. 1, 2 и 3 и на § 5, ал. 2 и 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за културното наследство, тъй с тях се нарушават правата на гражданите.

Предлагам да бъдат конституирани като страни по конституционното дело: Народното събрание, Министерският съвет, Министерството на културата, Съюзът на юристите в България, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека, Националният исторически музей, Националният археологически институт с музей при БАН, Фондация „Тракия“ и Софийското нумизматично дружество „Георги Сава Раковски“.

**ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ:**

ГИНЬО ГАНЕВ

