



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" № 1, тел.: 02/92 37 555, факс: 02/987 00 98

Изх. № 10-20-1 / 28.08.2009
(Моля, цитирайте при отговор)

На Ваш №

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

С Т А Н О В И Щ Е
ОТ
МАРГАРИТА ПОПОВА - МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 11 за 2009 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 11 август 2009 г. съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 11 за 2009 г., образувано на 29.07.2009 г. по искане на омбудсмана на Република България. С посоченото определение и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционния съд искането е допуснато за разглеждане по същество.

Искането е за установяване противоконституционност 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.

В искането си вносителят твърди, че разпоредбите на чл. 113, ал. 1, 2 и 3 от Закона за културното наследство (Обн., ДВ, бр. 19/2009 г.), противоречат на чл. 17, ал. 1 и 2 от Конституцията, като нарушават неприкосновеността на частната собственост. Според вносителя на искането с тези разпоредби се ограничава свободата на собствениците на движими културни ценности да определят юридическия статус на своята собственост и се въвеждат утежняващи и ограничаващи административни процедури за разпореждането с тази собственост. Омбудсманът счита също така, че посочените текстове противоречат на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България. Това е така, доколкото неприкосновеността на частната собственост предполага не само защита срещу посегателства, като например противозаконно отнемане или увреждане, но и защита срещу въвеждане от държавата на забрани за разпореждане с частна собственост без съгласието на самия собственик или въпреки изричното му съгласие. Конституционните гаранции за частната собственост и прокламираната ѝ в основния закон неприкосновеност позволяват на собственика да се ползва свободно и необезпокоявано от собствеността си, както и да се разпорежда с нея.

В искането се привеждат и аргументи, че § 5, ал. 2 и 3 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за културното наследство нарушават чл. 4 ал. 1, чл. 17, чл. 56 и чл. 58, ал. 1 от Конституцията на Република България. Според омбудсмана оспорените разпоредби забраняват на лицата, които упражняват фактическа власт върху движими културни ценности – национално богатство, да се позовават на придобивна давност при доказване на правото на собственост върху тях. Вносителят на искането счита, че тези текстове нарушават конституционния принцип на правовата държава и върховенството на закона. Недопустимо е от гледна точка на тези принципи, държавата да налага неблагоприятни последици за правните субекти, които са действали в съответствие с правната уредба. Подобен законодателен подход накърнява правната сигурност и предвидимостта на нормативната уредба като основни характеристики на правовата държава. Според вносителя на искането държавата „обезсилва”, и то със задна дата, неприкосновеността на частната собственост, като правните последици на атакуваните законови тестове имат характер на отчуждаване на право на собственост, но без да са налице условията на чл. 17, ал. 5 от основния закон.

Омбудсманът намира и противоречие на текстовете на § 5, ал. 2 и 3 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за културното

наследство с чл. 56 от Конституцията, тъй като не е предвидена правна възможност за защита по съдебен ред срещу последиците от незачитането на придобивната давност и нарушаването неприкосновеността на частната собственост.

Считам, че искането за установяване противоконституционност на посочените разпоредби от Закона за културното наследство е неоснователно по следните съображения:

По мое мнение безусловно необходимо е, държавата да изпълни възложеното ѝ с чл. 23, изречение второ от Конституцията задължение **по опазване на националното културно и историческо богатство.**

Несъмнено движимите археологически културни ценности със статут на национално богатство представляват същностната част от българското историческо и културно наследство. Ето защо е наложително, те да бъдат запазени в патримониума на държавата. Най - ценните ни археологически паметници могат да бъдат опазени и съхранени за бъдещите поколения, само като бъдат извадени от гражданския оборот и по този начин може да бъде гарантирана тяхната общодостъпност.

Законът за културното наследство има за цел да създаде условия за опазване и закрила на културното наследство, устойчиво развитие на политиката по опазването му и да гарантира равен достъп на гражданите до културните ценности от общонароден интерес.

Културното наследство обхваща нематериалното и материалното недвижимо и движимо наследство като съвкупност от културни ценности, които са носители на историческа памет, национална идентичност и имат научна или културна стойност.

Културните ценности са обществено достояние и се ползват със закрила от държавни и общински органи в интерес на гражданите на Република България, при спазване на принципите на равнопоставеност на различните видове културно наследство, при осъществяване на неговата закрила, децентрализация на управлението и финансирането на дейностите по опазване на културното наследство, публичност и прозрачност при управлението на дейностите по опазване на културното наследство.

Правото на достъп до културното наследство е възможност да се ползват културните ценности, като се осигури физически или интелектуален достъп до тях, без да се увреждат или подлагат на риск.

Опазването на културното наследство е системен процес на издирване, идентификация, документиране, консервация - реставрация и социализация на културното наследство, който включва и подготовката на специалисти в съответната област.

Закрилата на културното наследство е система от мерки за осигуряване опазването му в интерес на обществото.

С разпоредбата на чл. 146, ал. 1 от Закона за културното наследство всички движими и недвижими материални следи от човешка дейност от минали епохи, намиращи се в земните пластове, на тяхната повърхност, на сушата и под вода, за които източници на информация са теренните проучвания, са дефинирани като **археологически обекти**.

Тези обекти съгласно ал. 2 на чл. 146 са обявени за публична държавна собственост.

Следователно, по аргумент от чл. 86 от Закона за собствеността, така законодателят е изключил възможността да бъде придобито правото на собственост по давност от лицата, владели археологическите паметници до момента и за в бъдеще.

С 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 не се накърнява по недопустим начин правото на неприкосновеност на частната собственост, прогласено с чл. 17, ал. 3 от Конституцията. Разбирането, че частната собственост не е неприкосновена, се съдържа и в нормата на чл. 17 ал. 5 от Конституцията. Съгласно тази разпоредба функцията на държавата, да охранява балансирано интересите на обществото, както и да осъществява възложените ѝ от Конституцията задължения, в определени случаи налагат ограничаване на частната собственост, а понякога - принудителното ѝ отчуждаване. Същевременно и разпоредбите на чл. 17 и на чл. 23 са разположени систематично в глава първа на Конституцията – „Основни начала”. И двете разпоредби имат непосредствено действие и закрепват равностойни по юридическо значение основни принципи, върху които се гради правната система на Република България. В изпълнение на конституционно установеното от чл. 23 задължение държавата е предприела неотложни юридически мерки за запазване в своя патримониум на археологическите обекти, които се владеят от физически и юридически лица.

Стенограмите от заседания на Народното събрание и на Комисията по култура съдържат факти, установяващи по несъмнен начин, че страната ни е трета по археологически богатства в Европа, както и че е една от водещите в нелегалния бизнес с археологически ценности, който бизнес сериозно конкурира бизнеса с наркотици у нас.

1. Твърдението, че нормата на чл. 113 предвижда административни процедури при сделки с движими културни ценности, с които се нарушава неприкосновеността на частната собственост, установена с чл. 17 ал. 1 и 3 от Конституцията, е неоснователно и предвид следните съображения:

С чл. 113 от се въвежда изискване, да бъдат идентифицирани и регистрирани по реда на Закона за културното наследство всички движими

62

културни ценности, предмет на възмездни сделки. Процедурата по идентификацията и регистрацията на движимите археологически ценности е уредена в раздел II от закона. Тази процедура е задължителна за държавните или общински културни ценности, с което се прави пълен преглед на наличните културни ценности и се проверява тяхното физическо състояние, набелязват се мерки за съхранението и опазването му.

Съгласно чл. 97, ал. 3 и 4 от закона идентификацията и регистрацията на движими културни ценности - частна собственост се извършва само и единствено, когато това е поискано от собствениците. **По този начин законът предоставя правна възможност на частните собственици да получат документ, удостоверяващ статута на притежаваната от тях културна ценност.**

Сделки с културни ценности, които не са идентифицирани като такива по законоустановения ред, са нищожни и по силата на чл. 113 ал. 1, както и по силата на чл. 26 от Закона за задълженията и договорите. Следователно разпоредбата на чл. 113, ал. 1 не само че не накърнява, а напротив - охранява интересите на частните собственици. Предвиденото като **задължително условие** за осъществяване на възмездни сделки с движими културни ценности, след идентифициране и регистриране, цели да охранява интересите на страните по тези сделки – държавата и частните собственици.

С чл. 113 ал. 2 държавата е посочена като **първи купувач** по всички сделки с културни ценности, **национално богатство**. С тази разпоредба държавата, представлявана от министъра на културата, е с установено от закона право да заяви като първи купувач, желае ли да закупи предмета. Това става след задължително писмено уведомление за предстоящата сделка, при същите условия. Следователно държавата в този случай не създава специален режим, който да я ползува. Тя фактически участва в сделката при равни условия с останалите, **но има право първа** да заяви, готова ли е да придобие културната ценност със статут на национално богатство при оповестените вече условия. Отказът ѝ по никакъв начин не представлява пречка за продавача да реализира сделката с друго лице. Очевидно е, че освен охранителна за държавата функция, тази разпоредба не компрометира по никакъв начин интересите на частните собственици.

От изложеното е видно, че с нито една от разпоредбите на чл. 113 не се предвиждат ограничаващи административни процедури, чрез които държавен орган се намесва в упражняването на гарантираното от Конституцията право на собственика да се разпорежда със своята собственост „по начин и при условия, които той намери за добре”. За разлика от нормата на чл. 113 от Закона за културното наследство, чл. 28

ал. 1 от отменения Закон за паметниците на културата и музеите установява административна разрешителна процедура при извършване на прехвърлителна сделка с паметник на културата. Ето защо считам, че вносителят по настоящото конституционно дело неправилно се позовава на Решение № 5 от 1996 г. по к.д. № 4 от 1996 г.

2. Считам, че с разпоредбите на § 5 ал. 2 и 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за културното наследство, не се нарушават конституционните принципи на правовата държава и върховенството на закона, на неприкосновеността на частната собственост и правовата защита, установени с чл. 4 ал. 1, чл. 17, ал. 1 и 3 и чл. 58 от Конституцията, предвид следните съображения:

Съгласно § 5 ал. 2 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за културното наследство при идентификацията на **движимите културни ценности, национално богатство**, правото на собственост се установява с официален документ, при което лицата по ал. 1 на § 5 не могат да се позовават на изтекла придобивна давност. Съгласно ал. 3 и 4 лицата, които в срока по ал. 1, са поискали идентификация и регистрация, но не са установили правото си на собственост върху движимите археологически културни ценности - национално богатство, се считат за техни държатели. Министърът на културата удостоверява качеството им на държатели по този закон и им издава удостоверение за установяване на това обстоятелство. Удостоверението по ал. 3 е лично и непрехвърлимо.

С въведеното от закона качество на „държатели *ex lege*” се отчита вековната традиция на българската държава, да опазва като държавен доминиум археологическите паметници на културата. Конституционната норма на чл. 18, ал. 1 посочва като изключителна държавна собственост археологическите резервати. „Държавата може да има и други вещи като своя публична собственост, извън обектите по чл. 18, ал. 1 от Конституцията. Определянето на тази друга публична собственост може да стане със закон” (Решение № 19 от 1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г.) С разпоредбата на чл. 2, ал. 2, т. 1 от Закона за държавната собственост се включват в обхвата на публичната държавна собственост всички обекти, изключителна държавна собственост съгласно Конституцията. По този начин археологическите резервати са подчинени на режима на публичната държавна собственост. През 1996 г. на този режим са били подчинени и други обекти на културното наследство – държавни имоти и вещи, обявени за паметници на културата от световно и национално значение, които с изменението на закона през 1998 г. отпадат от този режим. Но по аргумент от чл. 91 от Закона за собствеността заровените в земята, зазидани, скрити по друг начин вещи, собственикът на които не може да бъде открит, стават собственост на държавата.

Законовото решение, съдържащо се в § 5 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за културното наследство, прави възможно да бъдат обхванати археологическите културни ценности от установената в закона система за идентификация и регистрация. Това от своя страна **позволява осветляването им за държавата и обществото като част от българското културно наследство.** За техните държатели се създава законово основание, да продължат да упражняват фактическа власт върху тях и за в бъдеще, предпазват ги от изземване в случай на недеклариране. Само така несъмнено ще бъде предотвратено укриването им и незаконния им износ. Обществената функция на фигурата на „държателя *ex lege*” е, да обезпечи съхранение на културните ценности, национално богатство, като част от колекции, в естествената им социално - културна среда, както и да направи възможно приобщаването им към доминиума на държавата. **Това същевременно обезпечавя поставянето им под непосредствения контрол на държавата като гаранция за опазването им в общонационален интерес.**

Разпоредбата на § 5, ал. 2 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за културното наследство е функционално подчинена на чл. 146, ал. 2, с който археологическите обекти, дефинитивно изброени в ал. 1, са прогласени за публична държавна собственост. По този начин българското законодателство се приобщава към правните системи на най - богатите по отношение на археологически културни ценности страни в Европа.

В този смисъл са и правилата на чл. 73 във връзка с чл. 22 от гръцкия Закон № 3028 за защита на антиките и културното наследство от 2002 г., а също и законодателството на Италия, Швейцария и Мексико.

В хипотезата на § 5 ал. 3 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за културното наследство, държателят - физическо или юридическо лице, държи движимата културна ценност – национално богатство за нейния собственик – българската държава. Държавата, като отказва да зачете изтеклата придобивна давност за тази категория движими вещи, фактически приема, че никога не е загубвала качеството си на собственик, а националното богатство никога не е напускало патримониума ѝ. Спецификата на разглежданата правна фигура е тази, че държателят получава държането по силата на закона, със самият факт на завареното от новия закон упражняване на фактическа власт върху тези вещи, от лицата, в чието владение са се намирали те към влизане в сила на закона. Фикцията, постановена от закона, че държавата владее свои определени движими вещи чрез другиго – физически и юридически лица, владелци на тези вещи, които след влизане на закона в сила се считат за държатели, обслужва чисто прагматична цел. В емоционален план тези лица продължават да пазят, обогатяват и съхраняват създадените от тях

2

колекции от археологически движими ценности, но не могат да застрашат обществения интерес чрез разпоредителни сделки. Всъщност в тази категория попадат онези лица, които не са изпълнили административното си задължение по § 5 ал. 1 преходните и заключителни разпоредби на Закона за културното наследство, да установят способа за тяхното придобиване.

От всичко изложено дотук може да се направи изводът, че режимът на сделки с движими културни ценности със статут на национално богатство е подчинен изцяло на целите и духа на закона. Новите правни механизми не противоречат на Конституцията, а обезпечават изпълнението на предвиденото с чл. 23 ал. 2 от Конституцията задължение.

Законът за културното наследство преурежда режима на държавна собственост на движимите културни ценности със статут на национално богатство. При новата уредба субектите, придобили движими археологически ценности, представляващи национално богатство при условията на „придобивна давност” и тези, по отношение на които **занапред** са приложими нормите на закона, са равнопоставени.

Уредбата на атакуваните текстове от закона предвижда обратното му действие по отношение на лица, придобили по давност в частна собственост движими културни ценности със статут на национално богатство.

Правният ефект и целта на това преуреждане е отнемане придобито право на собственост върху движими вещи национално богатство по давност.

Разпоредбата на чл. 14 ал. 1 от Закона за нормативните актове (Обн., ДВ, бр.27/73г.) допуска обратно действие на нормативен акт, по изключение, когато това изрично е посочено (без нормите, които предвиждат санкции). Конституционния съд е доразвил това правило, като в Решение № 9/92 г. по к.д. №4/92 г. е посочил, че принципът на неретроактивност на наказателните норми трябва да се разпростре и върху данъчните норми.

От изложеното следва изводът, че възможността, със закон да се придаде обратно действие на материалноправна норма, не е изключена. Когато това обратно действие засяга придобити права, следва да се прецени, доколко тяхната защитимост се конкурира с други конституционно гарантирани права или начала.

Правото на собственост в конкретните случаи, като абсолютно вещно право, придобито по давност, може и следва да бъде ограничено, защото е налице държавна нужда, която налага да бъде изравнен режимът

на заварените случаи на лицата, които владеят движими вещи - археологическа ценност със статут на национално богатство, въз основа на давност, с режима на бъдещите хипотези.

В конкретния случай абсолютно необходимо е да се създаде такъв законов механизъм, с който да се разкъса веригата иманяр - посредник-колекционер – нелегален износ. **Защото това е единственият начин, „черният” пазар да бъде ликвидиран и националното археологическо богатство, включващо и движимите културни ценности, да остане в България.** Така всеки, който, съгласно чл. 54, ал. 1 от Конституцията, има право, ще има и реалната възможност да се ползва от националните и общочовешките културни ценности.

След като съгласно Конституцията изключителната държавна собственост не може да бъде придобита от граждани или юридически лица по давност, не би могло да има и позоваване на изтекла придобивна давност с цел установяване на право на частна собственост. Конституционната „неотчуждаемост” на изключителната държавна собственост не позволява на лицата, упражняващи фактическа власт върху нейни обекти, да бъдат легитимирани като владелци, а само като техни държатели. Като им предоставят ех lege права на държатели, законодателят фактически изхожда от принципите на конституционно установената защита върху правото на изключителна държавна собственост.

По посочените съображения считам, че искането на омбудсмана за обявяване противоконституционност 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, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР:



МАРГАРИТА ЦОПОВА