



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №5

София, 21 март 1996 г.

(обн., ДВ, бр. 31 от 12 април 1996 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов	Димитър Гочев
Милчо Костов	Иван Григоров
Цанко Хаджистойчев	Тодор Тодоров
Станислав Димитров	Георги Марков
Николай Павлов	

при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова разглежда в закрито заседание на 21 март 1996 г. конституционно дело № 4 от 1996 г., докладвано от съдията Иван Григоров.

Делото е образувано на 14 март 1996 г. по искане на 52 народни представители. С искането се предлага да се обявят за противоконституционни разпоредбите на чл. 28, ал. 1 и чл. 30 от Закона за паметниците на културата и музеите (ЗПКМ).

С определение от 27 февруари 1996 г. Конституционният съд допусна разглеждане на искането по същество.

Със същото определение са конституирани като заинтересувани страни Народното събрание, Министерството на културата и Националният институт за паметници на културата (НИПК). На страните е предоставен 14-дневен срок за представяне на становища по делото. Становища са получени от Министерството на културата и Националния институт за паметници на културата. Становище от Народното събрание не е представено. Вместо това е получено становище на Комисията по културата.

В искането се поддържа, че въпреки многократно изменян и допълван, съществуващият закон за паметниците на културата и музеите не отговаря на новите политически и икономически реалности в развитието на страната, а някои от неговите клаузи противоречат на Конституцията на Република България.

Според становището на групата народни представители чл. 28, ал. 1 ЗПКМ "грубо ограничава един от елементите на собствеността - правото на собствениците на разпореждане, поставяйки го в зависимост от решението на държавна институция (НИПК) или орган на местната власт ("съответния общински съвет"). При това остава неясно кои са критериите, според които тези инстанции в едни случаи ще дават, а в други - ще отказват своето съгласие, което създава предпоставки за субективизъм, произволи и корупция". В заключение се поддържа, че "отнемането на правото на разпореждане от собствениците на недвижими паметници на културата, при това без да са определени критериите, според които институциите, оправомощени от тези алинеи, ще дават или ще отказват на собственика възможността да осъществи това си право... представлява нарушение на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България".

По отношение на втория атакуван текст - чл. 30 ЗПКМ, групата народни представители поддържа становището, че този текст противоречи на чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България. Мотивите им са, че "недвижимите паметници на културата не престават да бъдат такива след

реституирането им, нито пък частната собственост върху тях е пречка за тяхното експониране и ползване в качеството им на паметници на културата. Така че не съществуват никакви държавни, нито общински нужди, които да не могат да бъдат задоволени по друг начин, освен чрез принудително отчуждаване на тези паметници". Според това становище отчуждаването по предложение на министъра на културата на недвижими паметници на културата също така нарушава неприкосновеността на частната собственост. Неясна е според групата народни представители формулировката "ако имат голяма стойност като исторически паметници или голямо значение за националното културно развитие". Тези критерии са неясни и предоставят тълкуването на изразите "голяма стойност" и "голямо значение" на заинтересуваните институции. Това според подателите на искането е "поредното посегателство срещу частната собственост".

Според Министерството на културата искането на група народни представители от СДС за обявяване на противоконституционност на разпоредбите, съдържащи се в чл. 28, ал. 1 и чл. 30 ЗПКМ, е неоснователно. Атакуваните текстове по този закон според министерството са "конкретен израз на държавния интерес в тази област". Изменението на Закона за паметниците на културата и музеите е в съответствие с Конвенцията за защита на архитектурното наследство на Европа (ратифицирана с решение на Великото народно събрание от 25 януари 1991 г., ДВ, бр. 13 от 1991 г., влязло в сила на 1 май 1991 г.). По силата на тази конвенция всяка страна се задължава да предприеме мерки за осъществяване на правната защита на архитектурното наследство. Сочат се и текстове от конвенцията в подкрепа на тази теза, включително и "възможността да бъде експроприирано защитавано имущество". Пряко отношение към последното има според министерството разпоредбата на чл. 30 ЗПКМ. Застъпва се и становището, че съгласието на НИПК при прехвърлителни сделки на недвижими обекти -

паметници на културата, е "крайно наложително с оглед запазване държавните интереси в областта на културното наследство".

В заключение Министерството на културата прави извода, че разпоредбите на атакуваните текстове не противоречат на Конституцията на Република България и са в унисон с Конвенцията за защита на архитектурното наследство на Европа.

В подобен смисъл са и изводите, които се правят в становището на Националния институт за паметниците на културата, който "има задълженията и правомощията да съгласува действията, отнасящи се до паметниците на културата и тяхната среда". Съгласно това становище при прехвърлителните сделки на недвижими имоти - паметници на културата, институтът трябва да следи и съгласува тези сделки. Без това правомощие се стига до "неконтролируеми намеси в организма на паметника, в неговата планова и пространствена организация в типологичната му характеристика, т. е. в неговата културно-историческа ценност". Акцентираща се и върху това, че "съгласуването от НИПК на действията по чл. 28 не означава забрана за тяхното извършване, а само посочване на условията и ограничителите, които следва да съпътстват тяхното осъществяване" и следователно разпоредбата на чл. 28, ал. 1 ЗПКМ не е противоконституционна.

Тезата на института е, че и чл. 30 ЗПКМ е в съответствие с Конституцията, макар и да се посочва, че Националният институт за паметниците на културата не е страна в действията, предвидени в него. Излагат се и аргументи в подкрепа на тази теза.

Комисията по културата на Народното събрание също така поддържа, че текстовете на чл. 28, ал. 1 и 30 ЗПКМ не са противоконституционни. Според депутати, членове на тази комисия, е "противоконституционно да се абсолютизира чл. 17 вместо действията му да се съчетават с изискването на чл. 54". Отбелязва се, че "правото на разпореждане не се "отнема" с чл. 28, ал. 1 ЗПКМ. Макар и да не е формулиран изрично, критерият за даване или

отказване разрешение се извежда от целите на самия ЗПКМ, както и от критериите, с които борави специализираното учреждение НИПК". Излагат се и аргументи в подкрепа на това становище от Конвенцията за защита на архитектурното наследство на Европа - чл. 4 и 9.

Според комисията чл. 30 ЗПКМ не замества разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от Конституцията, тъй като за отчуждаване на недвижими паметници на културата е въведено изискването те да имат голяма стойност като исторически паметници или голямо значение за националното културно развитие. Според депутатите това стеснява възможностите за отчуждаване. Приема се също така, че формулировката на текста на чл. 30 ЗПКМ "не би могла да бъде повече конкретизирана". Излагат се и аргументи, изведени от Конвенцията за защита на архитектурното наследство на Европа включително и възможността паметници на културата да бъдат експроприирани.

За да се произнесе по искането, Конституционният съд взе предвид следното:

I. По чл. 28, ал. 1 ЗПКМ

Разпоредбата на чл. 28, ал. 1 е създадена с първоначалния Закон за паметниците на културата и музеите (ДВ, бр. 29 от 1969 г.) и има следното съдържание: "Прехвърляне, замяна и дарение на недвижими паметници на културата между граждани се извършват със съгласие на Националния институт - за паметници от световно и национално значение, и на изпълнителния комитет на съответния окръжен народен съвет - за останалите паметници." Този текст е изменян и допълван три пъти - ДВ, бр. 45 от 1989 г., бр. 10 от 1990 г. и бр. 112 от 1995 г. В последната редакция чл. 28, ал. 1 се изменя така: "28. Покупка, продажба, замяна и дарение на недвижими паметници на културата между собственици и физически или юридически лица се извършват със съгласие на Националния институт за паметниците на културата за паметници от световно и национално значение

и на съответния общински съвет за останалите паметници." Основното съдържание на текста е от времето, когато тоталитарната държава с планова и дирижирана от държавата икономика се намесваше в оборота между граждани. С последната промяна се разширява неговото приложно поле и "между собственици и физически или юридически лица".

Член 28, ал. 1 ЗПКМ противоречи на разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България. 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 неприкосновено. Съгласно тези начала собственикът - физическо лице, не може да бъде ограничаван 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. С даването на такива правомощия на НИПК или общините държавата фактически противоконституционно се намесва в неприкосновеността на частната собственост, включително и в правото на даден гражданин свободно да се разпорежда със свой недвижим имот, представляващ паметник на културата, дори и в полза на най-близките си роднини. Неоснователен е аргументът, че с тази намеса държавата спомага за опазване и съхраняване на паметниците на културата, каквото задължение, разбира се, тя има. И собственикът, и приобретателят могат да бъдат добри или лоши стопани. Нито Националният институт за паметниците на културата, нито общините

могат да знаят и да предвидят дали един приобретател на паметник на културата ще бъде по-добър стопанин от друг.

II. По чл. 30 ЗПКМ

Текстът на чл. 30 ЗПКМ е създаден с първоначалния Закон за паметниците на културата и музеите (ДВ, бр. 29 от 1969 г.) и има следното съдържание: "Недвижими паметници на културата, собственост на граждани, ако имат голяма стойност за нашето историческо и културно развитие, могат да бъдат отчуждавани за държавна и обществена нужда. Отчуждаването става по предложение на Комитета за изкуство и култура по установения ред за отчуждаване на имоти за държавна и обществена нужда." Тази разпоредба е изменена с § 18 от Закона за изменение и допълнение на Закона за паметниците на културата и музеите (ЗИДЗПКМ) (ДВ, бр. 112 от 1995 г.) и в настоящия текст чл. 30 има следното съдържание:

"30. Недвижими паметници на културата, собственост на физически или юридически лица, ако имат голяма стойност като исторически паметници или голямо значение за националното културно развитие, могат да бъдат отчуждавани. Отчуждаването става по предложение на министъра на културата по установения ред за отчуждаване на имоти за държавни и обществени нужди."

Разпоредбата на чл. 30 ЗПКМ както в първоначалния му текст, така и с изменението от 1995 г. е в нарушение и противоречи на разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България, т. е. нормата е противоконституционна.

Първото съображение за това е, че конституционният законодател допуска принудително отчуждаване на частна собственост само за държавни и общински нужди. Никъде в Конституцията не е регламентирано и следователно не е позволено принудително отчуждаване на частна собственост за обществени нужди. Приемане на противното от страна на

парламента с текста на чл. 30 ЗПКМ по същество представлява допълване на конституционен текст (чл. 17, ал. 5), което е недопустимо. Очевидно е, че предвидената в този текст възможност за принудително отчуждаване на един паметник на културата, собственост на физически или юридически лица, за обществени нужди е извън дадената конституционна възможност за отчуждаване. Разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България не може да бъде нарушавана и приложното ѝ поле разширявано със закон или с ратификация на една конвенция. Оттук следва категоричният извод, че принудително отчуждаване на частна собственост може да стане само за държавни и общински нужди, и то при наличието на две условия: тези нужди да не могат да бъдат задоволени по друг начин и собствениците да бъдат предварително и равностойно обезщетени - чл. 17, ал. 5 от основния закон. Тези две условия липсват в Закона за паметниците на културата и музеите.

Позоваването на Конвенцията за защита на архитектурното наследство на Европа - чл. 4, ратифицирана от Република България през 1991 г., в подкрепа на тезата, че разпоредбата на чл. 30 ЗПКМ е конституционносъобразна, е неправилно. На първо място, за да попадне в обхвата на тази конвенция, като историческа ценност даден обект трябва да има историческо за Европа значение. В преамбюла на конвенцията е посочена необходимостта за постигане по-голямо единство между членовете на Съвета на Европа с оглед съхраняване и реализиране на идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство. Признава се също така, че "архитектурното наследство представлява незаменим израз на богатството и разнообразието на културното наследство на Европа, неоценимо свидетелство за нашето минало и общо благо за всички европейци". Оттук следва изводът, че конвенцията не би могла да се прилага за една историческа само за дадена нация или държава ценност. По-същественото обаче е друго - действително чл. 4, ал. 2, буква "д" от

Конвенцията допуска възможността да бъде експроприирано защитавано от конвенцията имущество, но само тогава, когато с това се предотвратява обезобразяването, рушенето или разрушаването на защитените имущества. Разпоредбата на чл. 30 ЗПКМ не внася такива уточнения, а говори изобщо за отчуждаване на собственост на физически или юридически лица, което е не само противоконституционно, но е и недопустимо според самата конвенция. Защитниците на обратната теза не интерпретират правилно цитираната конвенция, защото духът и текстът на същата са изцяло в подкрепа на приетото от Конституционния съд.

Разбира се, съгласно разпоредбата на чл. 54, ал. 1 от Конституцията на Република България всеки български гражданин има право да се ползва от националните и общочовешките културни ценности - и то е признато, защитено и се гарантира от закона, но това право не може да се осъществява в нарушение на основни начала на Конституцията - правото на защитената от закона частна собственост и нейната неприкосновеност.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от Закона за паметниците на културата и музеите.

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 30 от Закона за паметниците на културата и музеите (обн., ДВ, бр. 29 от 1969 г.; изм. и доп., ДВ, бр. 45 от 1989 г., бр. 10 от 1990 г. и бр. 112 от 1995 г.).

Председател: Асен Манов