



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 11 за 2009 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 11 август 2009 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 11 за 2009 г. Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 113, ал. 1, 2 и 3 и на § 5, ал. 2 и 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за културното наследство (ЗКН).

В искането на омбудсмана се твърди, че чл. 113 от ЗКН нарушава неприкосновеността на частната собственост, установена в чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, а ал. 2 и 3 на § 5 от Преходните и заключителните разпоредби на същия закон – и конституционните принципи на правовата държава, върховенството на закона и правото на защита, установени съответно в чл. 4, ал. 1 и чл. 56 на основния закон.

Не подкрепяме искането на омбудсмана по следните съображения:

I. Относно твърдението, че чл. 113 от ЗКН нарушава неприкосновеността на частната собственост, установена в чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията

Съгласно атакуваните разпоредби на чл. 113 от ЗКН движими културни ценности могат да бъдат предмет на възмездни прехвърлителни сделки само ако са идентифицирани и регистрирани по реда на ЗКН. Преди извършването на сделките се изисква писмено уведомяване на министъра на културата с оглед предвиденото за държавата право на първи купувач при придобиването на културните ценности - национално богатство. Сделките, сключени в нарушение на тези изисквания, са нищожни съгласно ал. 3 на чл. 113.

Обосновавайки противоконституционността на чл. 113, омбудсманът застъпва тезата, че тези разпоредби ограничават свободата на собствениците на движимите културни ценности да определят юридическия статус на своята собственост, предиждайки утежняващи и ограничителни административни процедури за разпореждането с тях. Самите процедури се определят като въведени от държавата забрани за разпореждане с частна собственост без съгласието на самия собственик или въпреки изричното му несъгласие, като с това твърдение се аргументира нарушение на гарантираното от Конституцията право на собственост и на прогласената от нея неприкосновеност на частната собственост, установени съответно в ал. 1 и 3 на чл. 17 на основния закон.

Неоснователно е твърдението, че разпореждането с културните ценности – частна собственост, е ограничено чрез въведени с чл. 113 административни процедури, защото нито една от неговите три алинеи не урежда такива процедури:

1. Чл. 113, ал. 1, предиждайки че движими културни ценности – частна собственост, могат да бъдат предмет на възмездни прехвърлителни сделки само ако са идентифицирани и регистрирани по реда на ЗКН, препраща към съответните разпоредби в закона, а не урежда сам процедурите по тяхната идентификация и регистрация. От своя страна административните производства, регламентирани в раздел II на Глава шеста – Идентификация и регистрация, нямат характер на процедури, ограничаващи собствениците сами да определят юридическия статус на своята собственост.

За разлика от задължителната идентификация и регистрация на културните ценности – държавна или общинска собственост, идентификацията на културните ценности - собственост на физически или юридически лица, се извършва само когато това е поискано от собственика им - ал. 3 и 4 на чл. 97, съответно чл. 102, ал. 2, т. 4. ЗКН не налага спрямо вещи - частна собственост, задължително включване в процедурите по тяхната идентификация и регистрация като културни ценности. Напротив, в съответствие с конституционната уредба на чл. 17, ал. 1 законът

осигурява защита на вещите - частна собственост, които могат да се определят като културни ценности, като създава правна възможност и за техните собственици да получат за притежаваната от тях собственост статут на културна ценност.

Според законовата дефиниция на чл. 7, ал. 1 културна ценност е не всяка движима вещь, а само това „материално свидетелство за човешко присъствие и дейност, природна даденост или феномен, което е от значение за индивида, общността или обществото и има научна или културна стойност.“ Дали дадена движима вещь има научна и културна стойност и значимост, се установява чрез предвидените в закона процедури по идентификацията и регистрацията на културните ценности. Съгласно чл. 96, ал. 1 от ЗКН идентификацията е дейност, чрез която се определя дали дадено „материално свидетелство съответства на критериите за културна ценност, както и неговата класификация и категоризация...“ По-специално в рамките на идентификацията се извършва и класификация на културните ценности според критериите, визирани в чл. 51 – 53, както и категоризация чрез предоставяне статут на национално богатство – за тези от тях, които отговарят и на критериите за национално богатство, посочени в чл. 54. Чл. 102, ал. 2 предвижда вписване в Регистъра на движимите културни ценности на всички културни ценности, независимо от техния собственик, които са със статут на национално богатство.

Чл. 113, ал. 1 не е израз на намеса на държавата при разпореждането с вещи – частна собственост чрез въвеждането на административни процедури, предхождащи извършването на възмездни разпоредителни сделки. В контекста на законовата уредба процедурите по идентификация и регистрация са предвидени, за да се установи научната или културната стойност и значимост на дадено материално свидетелство, а не с цел да се създадат административни ограничения в гражданския оборот, когато предмет на възмездни разпоредителни сделки са културни ценности – частна собственост. В контекста на законовата уредба относно идентификацията и регистрацията на културните ценности смисълът на чл. 113, ал. 1 е само да укаже, че не могат да се третират вещи като културни ценности - предмет на възмездна разпоредителна сделка, когато тези вещи не са определени за културни ценности съгласно законоустановения ред. Сделка, чийто предмет са вещи, представени за културни ценности, но без да са такива на основа на тяхната идентификация и регистрация по реда на ЗКН, са нищожни както съгласно на ал. 3 на чл. 113 от ЗКН, така и по смисъла на чл. 26, ал. 2 от Закона за задълженията и договорите.

2. Ал. 2 на чл. 113 предвижда за държавата правото на първи купувач по възмездни прехвърлителни сделки с културни ценности - национално богатство. Такова право на първи купувач държавата има не само по силата на ЗКН, но и по други

приети преди него закони – чл. 199 от Закона за устройството на територията, чл. 8, ал. 2 от Закона за Националния архивен фонд.

По своята правна природа правото на държавата на първи купувач не представлява властническо правомощие на държавен орган. При неговото упражняване държавата не действа като публична власт, съответно това право не се реализира в административна процедура, а придобиването на културни ценности – частна собственост, не е правна последица, възникнала от административен акт на държавен орган.

По своята правна природа правото на първи купувач е едно гражданско право, което характеризира държавата като потенциален участник в една гражданскоправна сделка. В този контекст изискването за писмено уведомяване на министъра на културата преди извършването на възмездна прехвърлителна сделка с културна ценност – национално богатство, която е частна собственост, не е задължение на участник в една административна процедура, а има характер на предложение за сключване на договор по смисъла на гражданското право. Съгласно ал. 2 на чл. 113 държавата може да закупи културната ценност – национално богатство, при същите условия, при които тя е предложена от нейния собственик и на останалите участници в гражданския оборот, т.е. не държавата диктува условията на сделката, а те са изцяло определени от собственика в рамките на суверенното му право да се разпорежда със своята собственост.

Ал. 2 на чл. 113 не установява административно задължение за собствениците на културни ценности – национално богатство, нито задължителна административна процедура, предхождаща извършването на възмездни прехвърлителни сделки с тях. Затова несъотносими при преценката на чл. 113, ал. 2 от ЗКН са изводите, които Конституционният съд излага в Решение № 5 от 1996 година по конституционно дело № 4/96 и които се привеждат в искането на вносителя по настоящото дело като довод в подкрепа на неговото твърдение за нарушение на гарантираното от Конституцията право на собственост и на прогласената от нея неприкосновеност на частната собственост. За разлика от чл. 113, ал. 2 обявената за противоконституционна разпоредба на чл. 28, ал. 1 от отменения Закон за паметниците на културата и музеите (ЗПКМ) установява административна процедура по даване на разрешение за извършване на прехвърлителна сделка с паметник на културата, чрез която държавен орган се намесва при упражняването на гарантираното от Конституцията право на собственика да се разпорежда със своята собственост „по начин и при условия, които той намери за добре”.

II. Относно твърдението, че § 5, ал. 2 и 3 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗКН нарушава конституционните принципи на правовата държава и върховенството на закона, на неприкосновеността на частната собственост и на правото на защита, установени съответно в чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и 3 и в чл. 56 на Конституцията

На първо място атакуваните разпоредби на ал. 2 и 3 на § 5 от Преходните и заключителните разпоредби от ЗКН се отнасят не до всички движими вещи, които съответстват на критериите за културна ценност съгласно новия закон, а само до тези от тях, които могат да бъдат определени съобразно класификацията по чл. 53 като археологически културни ценности. Това са движимите археологически обекти или движимите археологически паметници на културата по смисъла на отменения ЗПКМ. На второ място атакуваните разпоредби визират не всички идентифицирани съгласно ал. 1 на § 5 археологически културни ценности, а само тези от тях, които при тяхната идентификация по реда на ЗКН са получили статут на национално богатство. За така очертаня кръг от културни ценности ал. 2 на § 5 изрично изключва позоваването на изтекла придобивна давност при установяване правото на собственост от лицата, установили до влизането в сила на ЗКН фактическа власт, а ал. 3 предоставя *ex lege* на същите лица права на държатели върху тях.

Обосновавайки противоконституционността на чл. § 5, ал. 1 и 2, омбудсманът застъпва тезата, че разпоредбите не съобразяват промени в българското законодателство от последните години, предвиждащи съответно изключване на паметниците на културата с национално и световно значение от обхвата на публичната държавна собственост и правна възможност за придобиване на право на собственост по давност върху вещи, които са били частна държавна собственост. В искането се поддържа, че е налице достатъчен период от време считано от 1998 година, когато е изменен Законът за държавната собственост, до влизането в сила на ЗКН, през който период е съществувала законова възможност движими археологически паметници да са придобити по давност от граждани или юридически лица. Според вносителя на искането изрично изключената с ал. 2 на § 5 възможност граждани и юридически лица да се позовават на изтекла придобивна давност и така да установят правото си на собственост върху археологически културни ценности – национално богатство, е норма, която нарушава конституционния принцип на правовата държава, и същевременно засяга неприкосновеността на придобита чрез този способ частна собственост, предвиждайки по същество нейното отчуждаване в противоречие с ал. 5 на чл. 17 от основния закон.

Считаме, че с оглед цялостната конституционна и законова уредба относно археологическото културно наследство, в това число и предвид законодателството

10

преди приемането на ЗКН, изведените в искането изводи относно правния статус на движимите археологически обекти и паметници на културата са неправилни, а посочените конституционни основания не обосновават твърдението за противоконституционност на § 5, ал. 2 и 3 от ЗКН. С оглед на тази уредба визираните в ал. 2 и 3 на § 5 обекти на археологическото културно наследство са били винаги публична държавна собственост, а това изключва възможността за тяхното придобиване като частна собственост. Това дава основание да се направи извод, че атакуваните разпоредби са конституционносъобразни, като в подкрепа на тази теза могат да бъдат посочени следните съображения:

1. Преценката за конституционносъобразност на атакуваните разпоредби следва да се основе не само на посочените в искането конституционни основания, но на други норми на основния закон, и по-специално - на чл. 18, ал. 1, който гласи:

„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”.

Визирайки изрично археологическите резервати, конституционната норма на чл. 18, ал. 1 откроява археологическото културно наследство от останалото културно наследство на страната: От цялото културно наследство само археологическите резервати са изключителна държавна собственост. С това конституционната разпоредба предпоставя разграничаването между археологическите резервати от една страна и останалите културни ценности от друга при законодателното определяне на режима на държавната собственост като публична и частна. Както посочва Конституционният съд, докато „изключителната собственост на държавата върху обектите, посочени в чл. 18, ал. 1 от Конституцията е публична”, то „останалите обекти, които са собственост на държавата или общините, са тяхна публична или частна собственост в зависимост от вида и предназначението им” – Решение № 2 от 1996 г. по конст. дело № 26 за 1995 г. „Извън обектите по чл. 18, ал. 1 от Конституцията държавата може да има и други вещи като своя публична собственост” Именно „определянето на тази друга публична собственост може да стане само със закон” - Решение № 19 от 1993 г. по конст. дело № 11 за 1993 г.

В съответствие с конституционната разпоредба на чл.18, ал.1 Законът за държавната собственост (ЗДС) в чл. 2, ал. 2, т. 1 посочва в обхвата на публичната държавна собственост всички обекти, изключителна държавна собственост съгласно Конституцията, като с това подчинява и археологическите резервати на режима на публичната държавна собственост. При приемането на ЗДС през 1996 г. на този режим са подчинени по силата на т. 3 на чл. 2, ал. 2 и други обекти на културното наследство

– държавните имоти и вещи, обявени по съответния ред за паметници на културата от световно и национално значение. С отмяната на цитираната разпоредба през 1998 г. отпада режимът на публична собственост за тези други обекти на културното наследство, но не и за археологическите резервати, тъй като те са изключителна държавна собственост съгласно чл. 18, ал. 1 от Конституцията и като такива остават публична държавна собственост по смисъла на т. 1 на чл. 2, ал. 2 от ЗДС.

2. Обосноваването на конституционносъобразността на § 5, ал. 2 и 3 от ЗКН с чл. 18, ал. 1 от основния закон изисква преценка и относно включването на визираните в законовата норма движими вещи - обекти на археологическото наследство, в конституционното понятие за археологически резерват.

„Археологически резерват“ е легален термин, който се употребява както в конституционната разпоредба на чл. 18, ал. 1, така и в законодателството преди и след приемането на Конституцията. Изследването на термина в контекста на разпоредбите, в които се използва, и институтите, с които се свързва, разкрива различно по съдържание и обхват значение на понятието за археологически резерват. Предмет на уредба на конституционната норма е правото на собственост върху обекти от археологическото културно наследство, докато чл. 4, ал. 2 на отменения ЗПКМ и съответните разпоредби на ЗКН визират предоставен по определен ред индивидуален статут на обособена територия, наситена с обекти на културното наследство. В този смисъл конституционният законодател е придал собствено значение на понятието за археологически резерват, различно от употребата на същия термин в законодателството.

В понятието за археологически резерват съгласно Конституцията се обхващат различни обекти на археологията, но в определена обвързаност, която да позволи тяхното общо определяне като резерват предвид смисловото значение на тази дума. Важно е да се посочи, че нормата на чл. 18, ал. 1 не съдържа конкретизиращи критерии, съобразно които в археологическите резервати се включат само определени по вид (само недвижими, но не и движими) или по статут (вече издирени и идентифицирани като културни ценности) обекти на археологията. При все това би следвало да се подчертае, че обхващането в археологическите резервати се предполага не от съществуващо към настоящия момент пространствено разположение на движимите спрямо недвижимите обекти на археологията, а от друга връзка между тях, основана на техния произход от определена територия, принадлежността им към даден културно-исторически период и т.н. В този смисъл движимите обекти от археологическите резервати са също изключителна държавна собственост, като този им статут не може да се поставя в зависимост от мястото на

тяхното съхранение, включително и от това какви правни субекти са установили фактическа власт върху тях.

Единствен конституционен критерий, която обуславя конституционно установената изключителна държавна собственост върху археологическите резервати, е публичноправната значимост и всеобщата полезност на включените в тях обекти на археологията. Това е белег, който е присъщ не само на археологическите резервати, но и на всички останали обекти, посочени в чл. 18, ал. 1. В този смисъл е и даденото от Конституционния съд в Решение № 11 от 1997 г. по конст. дело № 4 за 1997 г. задължително тълкуване на чл. 18, ал. 1:

„Публичноправната значимост и всеобща полезност е универсално понятие и се отнася до всички обекти и ресурси, посочени в 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.”

3. Параграф 5, ал. 2 и 3 е преходна разпоредба, свързана със законовата уредба относно собствеността върху обектите на археологическото културно наследство – както съгласно действащото до влизането в сила на ЗКН законодателство, така и съгласно новия закон. В този аспект преценката за нейната конституционосъобразност се предпоставя и от въпроса за съответствието на тази законова уредба с изискванията на конституционния законодател, изложени по-горе.

Държавната собственост е предвидена като единствена форма на собственост върху обектите на археологията в българското законодателство до влизането в сила на ЗКН. Тя е установена не в ЗДС, а в отменения ЗПКМ. ЗПКМ действа като специален спрямо ЗДС по отношение режима на държавната собственост не само върху археологическите, но и върху останалите паметници на културата. С чл. 31 на ЗДС те са изрично изключени от приложното поле на общия закон.

Член 2 на отменения ЗПКМ предвижда, че собствеността върху паметниците на културата може да бъде държавна, общинска, на юридически и физически лица, но чл. 16, ал. 1 установява държавната собственост като единствена форма на собственост, когато това са обекти на археологията. Съгласно чл. 16, ал. 1 „всички паметници на културата, открити при археологически разкопки, са собственост на държавата”. Спецификата на археологическите паметници на културата предпоставя издирването им чрез методите на археологията, като в този смисъл археологическите разкопки се визират в нормата на чл. 16, ал. 1. Съгласно отменения ЗПКМ държавна собственост са всички обекти с произход територията на страната и съставляващи нейното археологическо културно наследство: Не само тези, които съгласно законоустановения

ред са открити при археологически разкопки, а и тези, които са издирени не по законоустановения ред или са случайно намерени, но укрити – чл. 14 от ЗПКМ.

Отмененият вече ЗПКМ е заварен от Конституцията закон, поради което държавната собственост в него не е уредена съответно като публична и частна. При все това, чрез предвидената като единствена за археологическото културно наследство форма на държавна собственост законът устоява неговата публичноправна значимост и всеобща полезност, с което по същество му „отрежда” и другата характеристика на обектите на изключителната собственост: „осигурена тяхната неотчуждаемост чрез норма от конституционен ранг.” – Решение № 2 от 1996 г. по конст. дело № 26 за 1995 г.

Съгласно чл. 146 от ЗКН археологическите обекти – „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 публична държавна собственост. Устоявайки публичноправната значимост и всеобща полезност на археологическото културно наследство, новият закон възпроизвежда в законова норма конституционно установения за тях защитен статут *ex lege*: Съгласно ал. 3 на чл. 146 „Недвижимите и движимите археологически обекти имат статут на културни ценности с категория съответно национално значение или национално богатство до установяването им като такива по реда на този закон”.

С оглед на конституционното изискване законодателят да уреди критериите, по които се определя публичноправната значимост и всеобща полезност на обектите по чл. 18, ал. 1 от Конституцията, ЗКН предвижда в рамките на идентификацията на движимите културни ценности да се извърши и тяхната категоризация чрез предоставяне статут на национално богатство – за тези от тях, които отговарят и на критериите за национално богатство, посочени в чл. 54. Съгласно чл. 54, ал. 2:

„Национално богатство е културна ценност с изключително значение за науката, културата, природата или техническия прогрес, чието разрушаване, повреждане или погиване е непоправима загуба за обществото и която отговаря на поне един от следните критерии:

1. да представлява единствен, най-характерен или рядък пример за човешка дейност или творчество за периода, от който произхожда;

2. да е с доказана автентичност и да има висока научна и художествена стойност;

3. да е свързана или да представлява свидетелство за идеи, вярвания, събития или изтъкнати личности, които са имали решаващо значение за развитието на обществото.”

Алинеи 2 и 3 на § 5 се отнасят не до всички движими вещи - обекти на археологическото наследство, а само до тези от тях, които представляват национално богатство. От изложеното дотук следва, че съгласно конституционната и законовата уредба те са били и понастоящем са изключителна държавна собственост и за тях винаги се е прилагал режимът на публична държавна собственост. С това се обосновава и изводът за конституционносъобразност на атакуваните разпоредби.

4. Уредбата в § 5, ал. 2 и 3 е установена в съответствие с конституционната защита на изключителната държавна собственост, предвидена в чл. 18, ал. 1, като същевременно необосновавано е твърдението за нейна противоконституционност на основа на посочените в искането на омбудсмана други конституционни основания:

Законът за културното наследство и в частност § 5, ал. 2 и 3 от него запазват в съответствие с чл. 18, ал. 1 от Конституцията, а не предвиждат нов правов ред при уредбата на собствеността върху археологическото културно наследство. Следователно не е налице недопустимото от гледище на принципите на правовата държава и върховенството на закона налагане на неблагоприятни последици за правните субекти – граждани и юридически лица, с което в искането на омбудсмана се обосновава противоречието на § 5, ал. 2 и 3 с чл. 4, ал. 1 от основния закон.

От една страна законовата уредба до влизане в сила на ЗКН предполага единствено държавна собственост върху движимите археологически обекти или движимите археологически паметници на културата като част от археологическото културно наследство на страната. Следва отново да се отбележи, че това са обекти на археологията с произход от територията на страната. Предвид на това, че действащият преди законов ред не предвижда легален способ за тяхното придобиване от граждани и юридически лица, за последните не може да съществува правна възможност за установяване на право на частна собственост с официален документ. Това би било възможно само за движими археологически обекти и паметници на културата с произход извън територията на страната, предвид на което в процедурата по § 5, ал. 2 е предвидено установяване на частна собственост с официален документ.

От друга страна движимите археологически културни ценности, които съгласно ал. 2 на § 5 са получили при тяхната идентификация и статут на национално богатство, се ползват от конституционно установения за тях защитен статут *ex lege* на обекти – изключителна държавна собственост. Затова формалното им включване в обхвата на конституционното понятие за археологически резерват чрез предоставянето на статут на национално богатство не е акт, по силата на който държавата тепърва придобива собственост. Държавата е била винаги единствен титуляр на тази изключителна собственост и предвид на осигурената за нея чрез конституционната норма на чл. 18, ал. 1 неотчуждаемост, не може да има друг правен субект – неин собственик, от който

тя да е придобие. Следователно § 5, ал. 2 не предвижда твърдяното в искането на омбудсмана отчуждаване на частна собственост в нарушение на ал. 5 на чл. 17 от основния закон, с което се обосновава неговото противоречие с тази конституционна норма.

На плоскостта на конституционната защита на изключителната собственост не може да съществува законов способ за придобиване на обекти на тази публична държавна собственост от друг правен субект, в това число и по давност. Белегът „неотчуждаемост” на изключителната държавна собственост изключва за останалите правни субекти други вещни права върху нея извън конституционно предвиденото в ал. 5 на чл. 18. След като съгласно Конституцията изключителна държавна собственост не може да бъде придобита от гражданин или юридическо лице по давност, не може да има и позоваване на изтекла придобивна давност с цел установяване на право на частна собственост, независимо дали това е изрично указано или не в закон. Конституционната „неотчуждаемост” на изключителната държавна собственост не позволява лицата, упражняващи фактическа власт върху нейни обекти, да бъдат законово легитимирани като владелци, а само като техни държатели. Така § 5, ал. 2 и 3, изрично изключвайки позоваването на изтекла придобивна давност при установяване правото на собственост от лицата, установили до влизането в сила на ЗКН фактическа власт, и предоставяйки ех lege на същите лица права на държатели върху тях, е уредбата, установена в съответствие с конституционната защита на изключителната държавна собственост. С нея не се нарушава неприкосновеност на частна собственост, защото лицата, установили фактическа власт, не могат да са титуляри на такава собственост. В този смисъл необосновано е и посоченото в искането на омбудсмана противоречие на § 5, ал. 2 и 3 с чл. 17, ал. 3 на основния закон.

С оглед на посоченото считаме, че искането за обявяване на противоконституционност на чл. 113, ал. 1, 2 и 3 и на § 5, ал. 2 и 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за културното наследство (ДВ, бр. 19 от 2009 г.) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)