



56
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р.к. № 18/К.С. 11/09
Дата 27/08/2009

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ МИНИСТЕРСТВО НА КУЛТУРАТА

гр. София, бул. „Ал. Стамболийски“ № 17; тел.: 02/ 9400900; факс: 02/ 9818145; дежурен тел.: 02/ 9879551; info@mc.government.bg; www.mc.government.bg

Изх. № 11-00-165
27.08.2009г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Вежди Летиф Рашидов – министър на културата
по конституционно дело № 11 от 2009 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 11 август 2009 г. съм конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 11 за 2009 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционността 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 заключителните разпоредби на този закон.

На основание чл.18, ал.2 от Закона за Конституционния съд изразявам следното становище:

Намирам искането за установяване противоконституционността на чл. 113, ал. 1, 2 и 3 от Закона за културното наследство за неоснователно по следните съображения:

Съгласно атакуваната разпоредба на чл.113, ал.1 възмездни прехвърлителни сделки с движими културни ценности се извършват само ако са идентифицирани и регистрирани по реда на този закон.

Намирам, че 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. Процедурите по идентификация и регистрация са предвидени, за да се установи научната или културната стойност и значимост на дадено материално свидетелство. 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.

Идентификацията и регистрацията на културните ценности е уредена в раздел II на глава шеста от закона, като видно от текстовете на чл.97, ал. 3 и 4 на движимите културни ценности – собственост на физически и юридически лица идентификация и регистрация се извършва само по искане на техния собственик. ЗКН не налага спрямо вещи - частна собственост, задължително включване в процедурите по тяхната идентификация и регистрация като културни ценности, а осигурява защита на вещите - частна собственост, които могат да се определят като културни ценности, като създава правна възможност за техните собственици да получат за притежаваната от тях собственост статут на културна ценност. 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.

Сделка, чийто предмет са вещи, представени за културни ценности, но без да са такива на основата 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.

С разпоредбата на чл.113, ал.2 е уредено правото на държавата на първи купувач по възмездни прехвърлителни сделки с културни ценности – национално богатство. Правото на първи купувач е едно гражданско право по своята природа, което характеризира държавата като потенциален участник в една гражданскоправна сделка. В този смисъл изискването за писмено уведомяване на министъра на културата преди извършването на възмездна прехвърлителна сделка с културна ценност – национално богатство, има характер на предложение за сключване на договор по смисъла на гражданското право. Съгласно атакуваната разпоредба 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. условията на сделката 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, задължителна административна процедура, предхождаща извършването на възмездни прехвърлителни сделки с тях.

Намирам за несъотнесими при преценката на чл. 113, ал. 2 от ЗКН 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 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 Конституция право на собственика да се разпорежда със своята собственост „по начин и при условия, които той намери за добре”.

Намирам искането за установяване противоконституционността на § 5, ал. 2 и 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за културното наследство за неоснователно по следните съображения:

С оглед конституционната и законова уредба относно археологическото културното наследство, в това число и законодателството преди приемането на ЗКН, изведените в искането на омбудсмана 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. Обектите на археологическото културно наследство са били винаги публична държавна собственост, който режим изключва възможността за тяхното придобиване като частна собственост.

Съгласно чл. 18, ал. 1 от Конституцията „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. 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. д. № 26/95. „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 № 11/93.

Археологическите резервати са изключителна държавна собственост съгласно чл. 18, ал. 1 от Конституцията и като такива са публична държавна собственост по смисъла на т. 1 на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавната собственост.

„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 Закон за паметниците на културата и музеите /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 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 предпоставя 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, който обуславя конституционно установената изключителна държавна собственост върху археологическите резервати, е публичноправната значимост и всеобщата полезност на включените в тях обекти на археологията. В този смисъл е и даденото от Конституционния съд в Решение № 11 от 1997 г. по конст. дело №4/97 задължително тълкуване на чл. 18, ал. 1.

Разпоредбите на § 5, ал. 2 и 3 са преходни, свързани 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. Държавната собственост е предвидена като единствена форма на собственост върху обектите на археологията в българското законодателство до влизането в сила на ЗКН. Съгласно чл. 16, ал. 1 от отменения ЗПКМ „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 укрита – чл. 14 от ЗПКМ. Отмененият вече ЗПКМ е заварен от Конституцията закон, предвид 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. д. № 26/95.

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. 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”.

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 конституционособразност на атакуваните разпоредби.

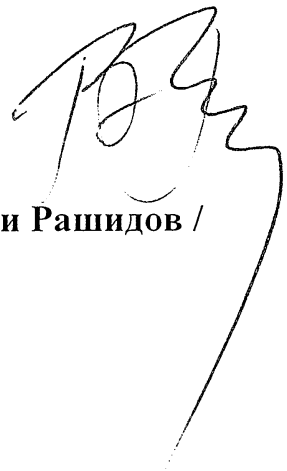
Движимите археологически културни ценности, които съгласно ал. 2 на § 5 са получили при тяхната идентификация и статут на национално богатство, се ползват от конституционно установения за тях защитен статут *ex lege* на обекти – изключителна държавна собственост. Затова формалното им включване в обхвата 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. 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 *ex 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.

Във връзка с възложените ми функции на министър на културата по осъществяването на държавната политика, свързана с опазване на културното наследство сформирах работни групи, които да извършат експертен анализ на действащия Закон за културното наследство и да подготвят предложения за изменение и допълнения в него.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,**

С оглед на посоченото считам, 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 НА КУЛТУРАТА:



/ Вежди Рашидов /