



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 18/к.д.11/2009

Дата 27.08.2009

НАЦИОНАЛЕН ИСТОРИЧЕСКИ МУЗЕЙ

София 1618, ул. "Витошко лале" № 16  
Тел.: 955 42 90, 955 42 80; Факс: 955 76 02  
E-mail: nim1973@abv.bg

306 / 27.08.2009 г.

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

На Ваш № 18/к.д.11/2009  
НИМ вх. № 184/20.08.2009 г.

Уважаеми г-н Янков,

Благодарим Ви за предоставената ни възможност да изразим становището си по искането на омбудсмана на Република България г-н Гиньо Ганев за установяване на противоконституционността на разпоредби от Закона за културното наследство (обн. ДВ, бр. 19/2009 г.). Като специалисти в Националния исторически музей, чиято основна дейност е свързана с опазването, проучването и популяризирането на върховите достижения на културите на народите, населявали днешните български земи, ние сме тези, които са пряко заинтересувани от съществуването на работещ Закон за културното наследство, който да въведе в националното законодателство изискванията на международните конвенции и да е в синхрон с регламентите и директивите на ЕС. Отношението на властта към културното наследство е мерило за политическа мъдрост и далновидност. За съжаление, в приетия Закон има доста противоречия, неясни формулировки и пр., които, ако не бъдат своевременно отстранени, биха довели до блокиране на ефективните действия по опазването на движимите и недвижими културни ценности, чието значение ще нараства през XXI в. Показателен е и фактът, че още преди да заработи, законът вече е атакуван пред Конституционния съд.

I. По отношение на чл. 113, ал. 1, 2, 3. – мнението ни е, че той е съобразен изцяло с приетите от България конвенции и отговаря на законодателствата в повечето европейски държави.

1. Ние не сме юристи, но смятаме, че чл. 113, ал. 1-3 не нарушават чл. 17, ал. 1 от Конституцията на България, тъй като в тях изобщо не става въпрос за лишаване от право на собственост и нейното наследяване. Още повече, че в чл. 18, ал. 1 е записано „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.“, с което законодателят придава на археологическите паметници по-особен статут.

2. На 1 април 1993 г. е ратифицирана със закон, приет от 36-о Народно събрание *Европейската конвенция за опазване на археологическото*

*наследство*, чиято цел е опазването на археологическото наследство като източник за европейската колективна памет и като средство за исторически и научни изследвания. В чл. 2 тя ангажира всяка от страните да изгради с подходящите за целта средства правна система за опазването на археологическото наследство, която предвижда: (1) поддържане на регистри на археологическото наследство и определяне на защитените паметници и райони.

3. България е приела и *Конвенцията за опазване на световното културно и природно наследство*, според която «всяка държава - страна по тази конвенция, признава задължението си да осигури идентификация, защита, съхранение, популяризация и предаване на бъдещите поколения на посоченото в чл. 1 и 2 културно и природно наследство, разположено на нейната територия.»

4. Много страни са предвидили в своите законодателства, сред задължителните условия за притежаване на движими и недвижими културни ценности, и тяхната регистрация. По такъв начин държавата оказва контрол върху обществените и частните колекции.

- **Закон № 3028/2002 г. за защитата на антични паметници на културата и на културното наследство – Гърция**

Член 4: Паметниците на културата трябва да бъдат описани, документирани и регистрирани в Националния регистър на паметниците на културата, който трябва да бъде воден от Министерството на културата  
Чл. 31 (4): Колекционерите трябва да поддържат регистър с пълно описание и фотографии на паметниците на културата в колекцията, трябва да предоставят копие от този регистър на Службата (към МК) и на всеки шест месеца да предоставят списък с всяко ново попълнение в колекцията.

- В **Германия** има отделни закони за провинциите, в които също е предвидено вписването в съответните регистри като задължително условие за притежаването на паметници на културата.

- **Закон за Историческото наследство на Испания**

Чл. 1 (3): Най-представителните имуществата от Историческото наследство на Испания трябва да бъдат инвентирани или декларирани в културен интерес в сроковете, предвидени от този Закон.

Чл. 9 (1): Подлежат на изключително опазване имуществата, част от Историческото наследство на Испания, обявени в културен интерес от Министерството, издател на този закон, или посредством Кралския декрет по индивидуализирана форма.

Чл. 12 (1): Имуществото, декларирано от културен интерес, се вписва в Общ регистър, създаден от Държавната администрация, чиято организация и функциониране е регламентирано. В този Регистър се отбелязва представената документация, която е предизвикала аотиране, довело до дефинираното заключение.

- Чл. 26 (4): Собствениците или притежателите на движими ценности със стойност и качества, представени регламентирано, са задължени да осведомяват компетентните органи за съществуването на тези обекти преди да пристъпят към продажбата им или преотстъпването на трети лица. Същото задължение е в сила и за лица или организации, които упражняват търговия с движими ценности, представляващи част от Историческото наследство на Испания. Те трябва, освен това, да уточнят и впишат в срок с Администрацията в книга действията, които ще извършват с тези обекти.

- В **Полша** паметниците се регистрират в Инвентаризационния регистър. Собственикът на паметник на културата трябва да уведоми своевременно регионалния комитет и общината в случай на:
  - всяка опасност, вреда, кражба или разрушение на паметник на културното наследство;
  - всяко намерение за промяна в ползването на паметника;
  - смяна на собствеността в срок от 30 дни.
- В **Словения** определянето на наследството като културно-историческо означава категоризацията му като музейно наследство. Собственикът ползва облагите за неговото съхранение и поддръжка, предоставени от Министерството на културното наследство. Съхранението на колекциите е под наблюдение на Националния музей.
- В **Чехия** Паметниците на културата се регистрират в Централния регистър на паметниците на Република Чехия. Централният регистър се администрира от специализирани държавни органи за опазване на паметниците на културата.
- В **Унгария** части или цели колекции от културното наследство могат да бъдат продавани с предварителното разрешение на Офиса за културно наследство, създаден от правителството като централен административен офис. Председателят на Офиса се определя от министъра за срок от 6 години.

Както се вижда от посочените примери, регистрацията на културни ценности в почти всички държави е задължителна, независимо в каква степен законодателството по отношение на културното наследство предвижда либерален или по-рестриктивен режим. Това в още по-голяма степен се отнася и към извършването на сделки с тях. В тази връзка искаме да отбележим, че в България не съществува легален пазар на археологически паметници. С тяхната регистрация, предвидена в Закона, се създава възможност той да се регламентира и, евентуално, да излезе на открито. Нерегистрирането на колекциите би поставило техните притежатели и в нарушение на чл. 238 (б) от Наказателния кодекс (обн. ДВ 27/10.04.2009 г.).

5. В европейските законодателства също са предвидени преференции за държавата при осъществяването на сделки с движими културни ценности с национално значение.

- В законодателството на **Великобритания** е записано: Ако някой смята да продаде вещ, част от културното наследство на страната, чрез частен договор за продажба, трябва предварително да се консултира със Съвета на музеите, архивите и библиотеките (в него по право влизат директорите на националните музеи и галерии). Съветът решава дали е заинтересуван от притежаването на въпросната вещ. Ако отговорът е положителен, започва преговаряне между двете страни за уговаряне на приемлива цена. При необходимост за преговорите между страните могат да вземат участие и други лица – техни адвокати напр., консултанти и т.н.
- В **Закона за защита на паметниците на федерална провинция Бавария** Федерална република Германия, 1973 г., предимството на държавата за закупуване на паметници на културата е отбелязано в чл. 19 – **три месеца**, не се отнася само при предаване на преки наследници.
- В **Закон № 3028/2002 г. за защитата на антични паметници на културата и на културното наследство** – **Гърция** е регламентирано в чл. 28 (3) В случай на продажба, държавата може да упражни правото си на

предимство при закупуване на същата цена в срок от **три месеца** от датата на представянето на съответната молба.

- **В Закона за Историческото наследство на Испания** Държавната администрация разполага със срок от 6 месеца да разгледа и приеме офертата за продажба, оформена чрез молба с декларирана стойност, и от 1 година от получаването ѝ да осъществи плащането.
- **В Словения** собствениците на паметници трябва в срок от 60 дни да информират съответните институции за намерението си да продават, както и за условията за продажба. В случай на продажба на паметник с национално значение, държавата отговаря в срок от **60 дни** на собственика дали приема предложението. Ако държавата не одобри офертата, на общината се предоставят още **30 дни**, за да вземе решение относно направеното предложение.
- **В Чехия** ако собственикът на движим паметник на културното наследство или на национален паметник на културата възнамерява да го продаде, той е длъжен преди да потърси друг купувач да предостави възможност за закупуването му от Министерството на културата, освен ако смяната на собствеността не е между роднини или съсобственици.

Цитираните законодателства ясно показват, че установените в чл. 113, ал.2 преференции на държавата като първи купувач на културни ценности с национално значение не само са в пълен синхрон с европейските правни норми, но са и най-либерални по отношение на частните колекционери. Както е видно, предвиденият **7 дневен** срок е най-кратък в сравнение с горе цитираните, което, по наше мнение прави почти невъзможно държавните музеи и галерии да се възползват от това си право.

Могат да се посочат още примери, но смятаме че тези са достатъчни, за да се илюстрира специалният статут, който европейските страни са определили за културните ценности, част от националното културно наследство. Държавността се проявява именно в изискванията за опазване на собственото културно наследство като иманентна ценност на обществото, средство за духовно оцеляване и незаменим ресурс за устойчиво развитие.

**II.** По отношение на чл. 5, ал. 2 и 3 от Преходните и заключителни разпоредби.

Тук въпросът, по отношение на собствеността е много деликатен, а и в Закона се забелязва липсата на ясна концепция за уреждането на право на собственост, което вероятно се дължи на механично заимствани текстове от различни законодателства. Използването на термини, които не са присъщи на българското законодателство би изисквало те да се изяснят по-подробно в Закона за културното наследство.

**1.** Категорията държател е буквална заемка от Гръцкия закон, в който видовете собственост са ясно разграничени:

- Движимите антични паметници на културата, датиращи до 1453 година принадлежат на държавата при условията на право на собственост и право на владение, които са непрехвърлими и са *extra commercium* (извън граждански оборот) съгласно член 966 от Гражданския кодекс.
- Чл. 33, 3. Правото на собственост върху антични паметници на културата, датиращи до 1453 година, които са били законно внесени се запазва при условие, че те не са били изнасяни от територията на Гърция през последните петдесет години преди техния внос или те не се били незаконно премествани от паметници на културата, от археологически

местности, църкви, държавни колекции, колекции от религиозни паметници на културата, места за съхраняване на откритията от разкопките или други подобни места, които се намират на територията на Гърция, или те не са резултат от незаконни разкопки на територията на Гърция въпреки времето на техният износ. Заинтересуваните лица трябва да представят доказателства за тяхното придобиване или внос и трябва да докажат техния произход, ако Службата счита, че те са изнесени от територията на Гърция през последните петдесет години преди вноса или те са резултат от гореспоменатите незаконни действия. Ако е доказано, че внесените антични паметници на културата принадлежат към една от гореспоменатите категории, те трябва да бъдат напълно уеднаквени с античните паметници на културата, споменати в член 21, параграф 1. Ако не е възможно да се докаже техният произход съгласно горепосочените разпоредби, разрешението на правото на собственост трябва да бъде издадено на заинтересованото лице, освен ако по отношение на това лице не се прилагат една или повече пречки, които се регламентират от член 23, параграф 2(в).

- Държателят е „Лице, на което е предоставено право на собственост върху движими антични паметници на културата, които датират до 1453”, след подаването на съответната молба и при изпълнението на определени условия, които са точно фиксирани. Следват ясни указания за преминаването на това право към наследниците в случай на смърт, а отнемане му може да се допусне единствено в случаите, които са посочени изрично в следващите параграфи.
- В чл. 28 (1) изрично е подчертано, че „Държателите на движими паметници на културата, датиращи до 1453 година могат да прехвърлят своето право на собственост, след като съобщят за това на Службата за своето намерение и личните данни на кандидат-държателя, който трябва да представи молба за разрешение да упражнява правото на собственост, което трябва да му бъде дадено съгласно разпоредбите на член 23. Съответният акт трябва да бъде издаден в разумни срокове. Всяко прехвърляне, осъществено без това разрешение ще бъде нищожно и движимите паметници на културата трябва да бъдат отнети без формалности в полза на държавата.

В българския закон терминът държател не е изяснен, нито подробно са описани правомощията му по отношение на културните ценности, които са в негово владение. Според чл. 68 от Закона за собствеността „Владението е упражняване на фактическа власт върху вещь, която владелецът държи лично или чрез друго като своя.”

2. Не сме юристи и не може да се произнесем дали двете изменения в Закона за собствеността през 1996 г. и 1998 г., цитирани от омбудсмана г-н Гиньо Ганев, са приложими в този случай, тъй като в чл. 28. (Изм., ДВ, бр. 31 от 1990 г. и бр. 33 от 1996 г.) е записано, че „Собственост на физически и юридически лица могат да бъдат всички вещи с изключение на тези, които съгласно Конституцията на Република България са изключителна държавна собственост или по силата на закона са публична държавна или общинска собственост.” Както беше цитирано в началото, според чл. 18 (1) на Конституцията археологическите резервати са изключителна държавна собственост. Според изменението от 1998 г. „престават да бъдат публична държавна собственост


държавните имоти и вещи, обявени по установения ред за паметници на културата от световно или национално значение”, но при специалния статут, който имат археологическите ценности с национално значение, не е ясно, дали и те влизат в тази категория

Могат да се приведат още несъответствия и неточности в Закона, които пряко касаят оспорваните пред Конституционния съд параграфи. Поради тези причини смятаме за правилно искането на омбудсмана на Република България за зачитане на **правото на придобитата давност**, като еднократен акт при регистрацията на колекциите. Още повече, че в Наредбата за регистрация на движими паметници на културата, собственост на физически и юридически лица от януари 2005 г. нямаше изискване за удостоверяване на собственост. В предишното законодателство декларирането и регистрирането бяха пожелателен, а не задължителен акт. В същото време в Националния исторически музей са регистрирани няколко колекции по подадени молби от техните притежатели. Наистина е недопустимо държавата да налага неблагоприятни последици за правните субекти, които са действали в съответствие с действащата нормативна уредба. Не е редно също така и следващите собственици, които ще декларират колекциите в определения от Закона срок (който, по наше мнение би трябвало да се удължи по обективни причини), да бъдат поставени в по-неблагоприятни условия.

**Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,**

Надяваме се, че изложените от нас аргументи ще бъдат взети под внимание и ви уверяваме, че сме готови да съдействаме и в бъдеще по работата върху културното законодателство на Република България.

С уважение,

  
.....  
/Елка Пенкова, гл. уредник  
в отдел "Археология" НИМ/

И.Д. ДИРЕКТОР:

  
.....  
/ст. н. с. д-р Цветана Кьосева/