

ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ”
ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

ДЕСИСЛАВА АТАНАСОВА АТАНАСОВА

ПУБЛИЧНА ДЪРЖАВНА СОБСТВЕНОСТ

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд
за присъждане на образователна и научна степен „доктор”
по „Гражданско и семейно право” – 05.05.08

Научен ръководител:
проф. д-р Георги Боянов

Научно жури:
проф. д-р Марио Бобатинов
проф. д-р Георги Боянов
проф. д-р Иван Владимиров
доц. д-р Таня Йосифова
проф. д-р Симеон Тасев

София, 2011 г.

Дисертационният труд е обсъден и предложен за защита на 25.02.2011 г. на заседание на катедра „Гражданскоправни науки” на Правно-исторически факултет към Югозападния университет „Неофит Рилски”.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на г. в зала на Югозападния университет „Неофит Рилски”.....

Материалите по защитата са на разположение

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Значимост на изследването

Публичната собственост е била позната още от римското право. С неговото реципиране от континентална Европа, редица западноевропейски законодателства също уреждат института на публичната държавна собственост.

Конституцията на Република България от 1991 г. разграничава собствеността на публична и частна и определя обектите, които са изключителна държавна собственост. Със Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост от 1996 г. се въвежда разграничение на публична и частна държавна, съответно общинска собственост.

Значимостта на настоящето изследване се определя от факта, че през последните близо 20 години се прояви значителна съдебна практика по въпросите, свързани с публичната държавна собственост - с нейното управление и защита, която досега не е анализирана и обобщавана. Определящо също е и обстоятелството, че и научните изследвания на тази материя изостават, не само у нас, но и в чуждестранната юридическа литература няма цялостни изследвания на публичната държавна собственост.

Това състояние на законодателството, теорията и практиката е достатъчен мотив за един опит за задълбочено изследване на богатата проблематика на публичната държавна собственост. В тази връзка настоящия дисертационен труд е особено актуален.

2. Предмет и задачи на изследването

Предмет на дисертационния труд е изследването на публичната държавна собственост от цивилистичен аспект, като извън неговия предмет остават административните и други негражданскоправни въпроси на публичната държавна собственост. То обхваща всички основни проблеми, свързани с темата: обща характеристика на публичната държавна собственост; субект и обекти на публичната държавна собственост; управление на имотите и вещите, публична държавна собственост; способности за придобиване и прекратяване на публична държавна собственост; актове за публична държавна собственост; способности за защита на публичната държавна собственост.

Основните задачи на изследването са свързани с изясняване на следните по-важни въпроси:

1. Сравнителноправен и исторически анализ на публичната държавна собственост спрямо уредбата ѝ в чужди законодателства и по отменените български вещни закони;

2. Обща правна характеристика на публичната държавна собственост, както и на нейните субект, обекти и управление;

3. Изследване и анализ на режима на публичната собственост приложен към ограничените вещни права;

4. Изследване и анализ на способите за придобиване и прекратяване на публичната държавна собственост, както и разглеждане на принудителното отчуждаване на имоти частна собственост, за държавни нужди;

5. Изясняване на правната същност на актовете за публична държавна собственост

6. Разглеждане на възможните способи за защита на публичната държавна собственост.

3. Методи на изследването

В дисертационния труд са използвани основно систематичния метод, чрез който се изяснява смисълът на правните норми в съответствие с мястото им в нормативния акт, както и формално-логическият и дедуктивния метод. Използването на последния позволява съобразно общата характеристика на правото на собственост да се извлекат някои основни белези на публичната държавна собственост.

С оглед пълнота при изясняване на правната същност на публичната държавна собственост от особено важно значение е и разглеждането на нормативните разпоредби в отмененото ни вещно законодателство и в другите правни системи. Ето защо в настоящето изследване са застъпени и историческият и сравнителноправният метод. Разгледани са законодателствата на Франция, Германия, Испания и Беларус. Направен е подробен анализ на нормативните разпоредби относно държавната собственост, съдържащи се българското законодателство от периода след Освобождението до наши дни.

Използват се и методите на логическа връзка и последователност, позволяващи да се постигне научна систематизация и обобщение на фактите, свързани с разглежданите явления.

Във връзка с изследването на проблематиката в областта на публичната държавна собственост е използвана и критично анализирана съдебната практика в страната.

4. Практическо значение на труда

Разглежданите в изследването въпроси имат не само своето теоретично значение за разбиране същността на публичната държавна собственост, но и практическа стойност. Така например някои от проблемите с важно практическо значение са отчуждаването на имоти – частна собственост, за държавни нужди; отдаването на концесия, т.е. правото на експлоатация върху обект и/или на услуга от обществен интерес; същността на акта за публична държавна собственост, както и спецификата при защитата на публичната държавна собственост, както чрез общите вещноправни способи за защита, така и чрез специфичните средства за защита.

Направените във връзка с това изводи и предложения биха могли да послужат за усъвършенстване на правната уредба на публичната държавна собственост в българското законодателство. Същевременно систематизираната и анализирана в изследването практика и направените въз основа на това предложения за решаването на реално възникващи или възможни проблеми във връзка с изследваните явления, биха могли да послужат и на практикуващите юристи и на студентите по право, а така също и на всички, които проявяват интерес към разглежданите проблеми.

5. Обем и структура на дисертацията

Дисертацията е с обем 203 страници, включително съдържание и списък на използваната литература (142 заглавия). Направени са общо 214 бележки под линия.

В структурно отношение изследването включва увод, четири глави, съответно с по 2, 6, 3 и 2 параграфа, и заключение. Параграфите съдържат отделно тематично структурирани заглавия, означени с арабски цифри, и подзаглавия, означени с арабски цифри.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Глава първа

Историческо развитие и сравнителноправна уредба на публичната държавна собственост

В глава първа са изследвани историческото развитие и сравнителноправната уредба на публичната държавна собственост. Подробно е разгледано делението на собствеността по римското право, отделено е внимание на уредбата на публичната държавна собственост в някои съвременни европейски законодателства. Сравнително пълно в исторически план е проследена появата и развитието на правната уредба на публичната държавна собственост у нас.

Направеният исторически и сравнителноправен преглед на появата и развитието на правната уредба на публичната държавна собственост позволява да се направят някои обобщени изводи и констатации.

Преди всичко се налага констатацията, че публичната собственост е била позната още от римското право. С неговото реципиране от континентална Европа, редица западноевропейски законодателства също уреждат института на публичната държавна собственост. Запазва се римскоправната концепция за деление на правото на собственост на публично и частно, а също и разграничението в режима на държавните вещи на публични и частни.

За отбелязване е също, че повечето европейски законодателствата съдържат конституционна регламентация на видовете собственост и обектите на различните вещноправни режими, но има и държавни, при които уредбата на публичната собственост представлява съвкупност от конкретни законодателни решения в материята, като например в Германия, където липсва изрично конституционно деление на собствеността на публична и частна, но в процеса на законово регулиране на федерално ниво се посочва в отделни случаи кои от вещите са публични.

Сравнителноправният анализ разкрива идентичност при определяне на субекта на публичната държавна собственост, както и сходство при определянето на обектите на тази собственост.

Съществен от историческа гледна точка у нас е направеният преглед на конституционната уредба на публичната държавна собственост. Разглеждат се последователно Търновската конституция от 1879, Конституцията от 1947 г., Конституцията от 1971 г и Конституцията от

1991 г. В исторически план, при анализа на различните конституционни текстове, регламентиращи собствеността и делението ѝ на публична и частна, се проследява преходът от парламентарна монархия към социалистическа държава до демократична република.

Глава втора

Обща характеристика на публичната държавна собственост

Глава втора на дисертационния труд е посветена на характерните особености на публичната държавна собственост. При прегледа на видовете собственост, според действащата Конституция е направено отграничение на публичната от частната собственост. Разгледани са управлението на имотите и вещите – публична държавна собственост, както и режимът за отдаването на концесия. Направен е анализ на публичната държавна собственост в контекста на ограничените вещни права, изложени са ограниченията на публичната държавна собственост.

За методологична основа при изследване на публичната държавна собственост се изхожда от разграничителните критерии с оглед обособяване на собствеността на публична и частна, които се отнасят до характера на субекта, титуляр на собствеността, до вида на вещите – обект на собствеността и не на последно място до характера на предназначението, което имат вещите.

§1. Видове собственост според действащата Конституция

Съгласно чл.17, ал.2 от действащата конституция на Република България собствеността е частна и публична. Понятието „публична собственост” е родово и включва държавна и общинска собственост. Разликите между публичната и частната собственост се проявяват в редица особености, свързани с тяхното възникване, ограничаване, упражняване и защита. Различия между публичната и частна собственост има и по отношение на условията, при които следва да протича тяхното стопанско реализиране.

Разграничителните критерии с оглед обособяване на собствеността на публична и частна се отнасят до характера на субекта, титуляр на собствеността, до вида на вещите – обект на собствеността и не на последно място до характера на предназначението, което имат вещите, обект на собствеността, или както е постановил в едно свое решение

конституционния съд „кому принадлежи правото на собственост, какви са вещите, които са предмет на това право на собственост и какво е тяхното предназначение”.

Важно деление на държавната собственост представлява делението съгласно чл.2, ал.1 от Закона за държавната собственост, според която разпоредба държавната собственост на свой ред също се класифицира на публична и частна, т.е. различните видове обекти на държавна собственост могат да бъдат в режим на публична или частна собственост.

Следва да се има предвид, че частната държавна собственост не е разновидност на частната собственост в общоприетия смисъл. Касае се за терминологично, но не и смислово сходство. В тази насока се разглеждат две основни разлики.

На първо място докато титуляр на частната собственост може да бъде физическо или юридическо лице, титуляр на правото на публична или частна държавна собственост може да бъде единствено държавата като система от държавни органи. Само чрез своите органи, държавата може и се явява субект на правото на публична или частна държавна собственост.

На второ място, правният режим на частната собственост се урежда от общото гражданско законодателство на Република България – Закона за собствеността; Закона за задълженията и договорите и др., а правният режим на държавната собственост е обект на регламентацията от специални закони и подзаконови актове: Закона за държавната собственост, Правилника за прилагането му и др. Общото гражданско законодателство намира приложение по отношение на частната държавна собственост, само когато посочените специални нормативни актове препращат към него или когато в тях има празнини и прилагането на общия режим не е изрично забранено.

Въз основа на изложените законодателни положения и научни дефиниции, както и въз основа на практиката на Конституционния съд по въпросите, свързани с държавната собственост, може да бъде заключено, че нормата на чл. 17, ал. 2 от Конституцията, с която се обявява, че собствеността е частна и публична, не посочва разграничителния критерий. За да се дефинира публичната собственост следва да се отговори на три основни въпроса – кой е субект на тази собственост; какви са вещите, които са предмет на това право на собственост, и какво е тяхното предназначение.

§2. Особенности на публичната държавна собственост

Установените в предходното изложение особености на публичната държавна собственост предполагат последователното разглеждане на спецификите на държавата, като субект на правото на публична държавна собственост, характеристиките на обектите на това право и тяхното предназначение.

Всяко субективно право принадлежи на конкретно определен субект на гражданското право. Проблемът при държавната собственост е кой е юридическият носител на това право, след като държавата е всеобхватна компилация на обществото, политическа организация на народа. Кой е носителят на правото на държавна собственост - държавата като гражданскоправен субект или народа, като социално съдържание на държавата.

Собственическите правомощия, произтичащи от правото на държавна собственост, реално придобиват своето обективизирано упражняване в ръцете на определени държавни органи. Държавната власт се осъществява от народа, чрез органите предвидени в Конституцията на Република България (чл.1, ал.2, изречение 2-ро от Конституцията).

Държавата е многоотраслов правен субект, затова когато се определя нейното качество, при участието в различни правоотношения, подходът следва да бъде индивидуален всеки път. Държавата, като носител на граждански права, участва като равнопоставена страна в гражданските, респективно собственическите правоотношения. В законодателно отношение е налице равнопоставеност на държавата и субектите на частното право по отношение на придобиването, защитата и разпореждането със собствеността върху недвижими имоти.

Държавата обаче може да въздейства върху своето собственическо правоотношение и със средства, които не принадлежат към сферата на гражданското право. Това въздействие би могло да намери своите проявни форми в различни аспекти, като например: **възникването на държавна собственост** – това може да стане не само посредством класическите средства на гражданското право, но и с действия на държавата, които са израз на властническите правомощия, каквито са действията по принудително отчуждаване на частна собственост въз основа на влязъл в сила подробен устройствен план по силата на който частната собственост е предназначена за задоволяване на държавни нужди и собствеността придобива статута на публична държавна собственост; **упражняването на собственическите правомощия** от страна на държавата би могло да става

и посредством правни средства извън кръга на предвидените в гражданското право, каквито са правомощията ѝ да установи режим и организация по отношение на управлението на държавната собственост; **защитата на държавната собственост** може да бъде реализирана и посредством административни средства.

Тази специфика на държавна собственост най-ясно проличава при фиксирания привилегирован режим, установен с оглед защита на обществения интерес, по отношение на изчерпателно изброени обекти на публичната държавна собственост. По силата на чл. 7, ал.1 от ЗДС имотите и вещите, публична държавна собственост, принципно са изключени от гражданския оборот – те “не могат да бъдат обект на разпореждане и да се придобиват по давност”.

Извън специфичните способности за въздействие на държавата по отношение на собствеността ѝ обаче, тя си остава равнопоставен субект в собственическите правоотношения. При действие на принципа за равнопоставеност, неправилно е да се счита, че държавата като субект на правото на собственост, извършвайки действия на управление и разпореждане с правата ѝ, действа от позицията на субект с властнически правомощия. В отношенията си с другите субекти в този случай, държавата е подчинена на същите принципи, относими към другите гражданскоправни субекти. Встъпвайки в гражданско правоотношение с други физически или юридически лица, действайки чрез представителните си органи, държавата действа като гражданскоправен субект. Правилата за действията на управление и разпореждане с държавно имущество се отнасят само до начина на формиране и изразяване на волеизявление от страна на държавата за извършване на гражданскоправни сделки. По отношение на другите субекти на правото, разпореждайки се с имуществото си, държавата е равнопоставен гражданскоправен субект.

Освен с властническите правомощия на своя носител публичната собственост се отличава от частната по своето предназначение. В чл. 18, ал. 6 от Конституцията е предвидено, че държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и на обществото, а според чл. 140 общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност. При съпоставката на двете норми е без значение разликата между "имоти" и "собственост". Същественото и в двата текста е, че собствеността на държавата и общините служи на обществени интереси, които не се удовлетворяват от собствеността на гражданите и юридическите лица. Разликата между държава и община е предопределила и редакционната разлика при определяне на интереса от използването на

двата вида имущество. Но този интерес и според двете норми е обществен интерес.

Освен субекта и правно задължените лица, публичната държавна собственост се характеризира и със своите обекти. За да е налице публична собственост, не е достатъчно само субектът ѝ да бъде носител на властнически правомощия. Публична е тази собственост на държавата, обслужваща обществени интереси, които не могат да бъдат удовлетворени от собствеността на останалите правни субекти.

Въпреки това само част от вещите, които са собственост на държавата и общините, представляват тяхна публична собственост. От значение е и видът на вещите и тяхното предназначение. Изключителната държавна собственост, чиито обекти са изброени в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, представлява публична собственост на държавата. Поради важността, която имат, вещите по чл. 18, ал. 1 могат да принадлежат само на държавата, върху нея тежи конституционното задължение да не ги отчуждава. Всеобщата полза от тези обекти е до такава степен очевидна, че конституционният законодател е счел за необходимо да я осигури всекиму.

Публична собственост са и обектите, върху които държавата осъществява суверенни права, и тези, върху които е установен държавен монопол.

Извън посочените в чл.18 от Конституцията, публична държавна собственост са и обектите и имотите, определени със закон или с акт на Министерския съвет за публична държавна собственост; движимите вещи, определени със закон или с акт на Министерския съвет за публична държавна собственост; имотите, предоставени на ведомствата за изпълнение на функциите им; имотите от национално значение, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от национално значение чрез общо ползване, определени от Министерския съвет; урегулираните поземлени имоти, отредени за граничните контролно-пропускателни пунктове, и сградите, построени върху тях (чл.2 от ЗДС).

§3. Управление на имотите и вещите – публична държавна собственост

В параграф трети от глава втора се разглежда управлението на имотите и вещите – публична държавна собственост. Характерна черта на правото на публична държавна собственост е режимът на разпореждане,

различаващ я от частната държавна собственост. Чл.7, ал.1 от Закона за държавната собственост забранява извършването на разпоредителни действия с обекти публична държавна собственост, а също и придобиването ѝ по давност, като единствено допустимо е предоставянето ѝ на концесия.

Имотите и вещите – държавна собственост, се управляват в съответствие с предназначението им за нуждите, за които са предоставени, с грижата на добър стопанин (чл.14, ал.2 от ЗДС). Управлението върху обекти, имоти и вещи - държавна собственост, включва правото на ведомствата и юридическите лица на бюджетна издръжка да ги владеят, ползват и поддържат от името на държавата, за своя сметка и на своя отговорност.

Върху предоставените имоти ведомствата и общините имат право на ползване и владение от свое име, за своя сметка и на своя отговорност. В тази връзка, за да се очертае по-ясно съдържанието на правото на управление, се налага да се разграничат правоотношенията, които възникват по повод на предоставянето за управление на имоти – държавна собственост.

На първо място, държавата предоставя с административен акт своите имоти за управление, с което тя не загубва правото на собственост, респективно съответното ведомство или община не придобива право на собственост. Титулярът на правото на управление е на практика титуляр на правото да се упражнява правото на държавна собственост. Това по своята същност е едно овластително, субективно право.

Държавата запазва правото си на собственост през времето, когато имотите ѝ са предоставени за управление, без никакви ограничения за нея. С предоставянето за управление на имотите си, държавата не ограничава своето право на собственост, тя не учредява някакво вещно право, което е длъжна да търпи, докато трае.

На следващо място, следва да се отбележи, че по повод управление на имотите – държавна собственост, ведомствата или общините влизат в правоотношения с други юридически и/или физически лица. В тези правоотношения титулярите на правото на управление се явява като собственик. То владее и ползва предоставените му имоти от „свое име”. Видно от изложеното може да се заключи, че правото на управление има вещноправни елементи, но то не е тъждествено с правото на собственост. Правото на управление само опосредства упражняването на правото на държавна собственост. То не превръща неговия титуляр в собственик.

Правото на управление е сложно субективно право, което включва в своя състав правомощията на владение, ползване и разпореждане.

Правото на владение дава възможност на ведомствата и/или общините да упражняват от свое име и за своя сметка фактическата власт върху предоставените им имоти. Но това не е владение по смисъла на разпоредбата на чл.68, ал.1 от Закона за собствеността, защото липсва субективния елемент – да свои вещта. Съгласно разпоредбата на чл.68, ал.1 владението е упражняване на фактическа власт върху вещь, която владелецът държи, лично или чрез друго, като своя. Титулярът на правото на управление от друга страна не държи вещь като своя. Ведомствата владеят предоставените им имоти за друг, за държавата. Спецификата на правото на владение, упражнявано от титулярът на правото на управление се характеризира и с това, че владението е и административно задължение към държавата, защото включва спазване на изискванията за управление според предназначението с грижата на добър стопанин.

Правото на ползване като елемент от правото на управление дава възможност на ведомствата да извличат полезните свойства на предоставените вещи. Имотите – публична държавна собственост се използват само според предназначението им.

Ведомствата и/или общините, на които са предоставени имоти държавна собственост могат да бъдат класифицирани и като държатели по смисъла на Закона за собствеността, като държането е предоставено по силата на административен акт.

Анализирани са и ограниченията при управление на имотите – публична държавна собственост, които ограничения са и основания за отнемането на правото на управление, в случай, че органа предоставил това право е констатирал нарушение на тези ограничения. Имотите - публична държавна собственост, не могат да се предоставят на трети лица, както и да се използват не по предназначение.

Само по изключение имотите - публична държавна собственост, както и части от такива имоти могат да се отдават под наем за срок до десет години, при условие, че се използват съобразно предназначението им и не се препятства осъществяването на дейностите, за които са предоставени.

Отдаването под наем става от съответния областен управител или ръководител на ведомство чрез търг. Търгът се открива със заповед, в която се определят обектът, който ще се отдава под наем, и срокът за

неговото отдаване; първоначалната наемна цена, която не може да бъде по-ниска от тази, определена съгласно чл. 41 от ППЗДС; предназначението на обекта; видът на търга - с тайно или явно наддаване; датата, мястото и часът на провеждане на търга; други специфични тръжни условия.

Комисията по провеждането на търга се състои от 3 до 5 членове, като задължително в нейния състав се включват юрист и икономист. В заповедта за назначаване на комисията се определят и двама резервни членове, както и възнаграждението на членовете на комисията.

В заповедта на областния управител, респ. ръководителя на съответното ведомство се определят и условията на търга по отношение на обекта, началната цена, специалните изисквания към участниците и срока за подаване на заявленията за участие, като те се обнародват поне в един столичен и един местен ежедневник най-малко 30 дни преди крайния срок за подаване заявленията за участие.

Търгът може да се проведе само в случай че са се явили най-малко трима членове от комисията и двама кандидати или са подадени 2 молби за участие. Когато на търга се яви само един кандидат от подадите заявление за участие, търгът се отлага с 2 часа и ако след този срок не се яви друг, кандидатът се обявява за спечелил по предложената от него цена, която не може да бъде по-ниска от началната тръжна цена. Ако на търга не се яви кандидат, той се обявява за непроведен и областният управител насрочва нов търг в едномесечен срок. В случаите когато търг се провеждан повторно поради непроведен първоначален търг и на повторното му провеждане се яви само един кандидат, той се обявява за спечелил по предложената от него цена, която не може да бъде по-ниска от началната тръжна цена.

При възникване на обстоятелства, които правят невъзможно откриването на търга или неговото приключване, комисията съставя протокол, въз основа на който областният управител със заповед определя провеждането на нов търг.

При търг с явно наддаване председателят на комисията обявява първоначалната цена, от която да започне наддаването, и определя стъпката на наддаване. Наддаването се извършва чрез гласно обявяване от участниците на последователни суми над началната цена, разграничени от председателя на комисията със звуков сигнал.

Търг с тайно наддаване се провежда чрез предварително подаване на писмени предложения от всеки участник в запечатан непрозрачен плик. В

деня на провеждането на търга комисията разпечатва подадените пликове и се запознава с редовността на подадените документи.

Търгът приключва със заповед на областния управител или ръководителя на ведомството за определяне на лицето, спечелило търга. Актът, с който приключва тръжната процедура, по правната си същност представлява воля на административния орган, властническо волеизявление, свързано с управление на държавното имущество, чрез който непосредствено се засягат законни интереси на неговите адресати и като такъв подлежи на оспорване по реда на АПК. Когато предмет на съдебен контрол е акт, с който приключва процедура по провеждане на търг, която процедура представлява сложен фактически състав, в предметните предели на съдебната проверка влизат действията на участниците в процеса и актовете, свързани с движението на процедурата от момента на нейното откриване до приключването ѝ.

Въз основа на резултатите от проведения търг ръководителят на ведомството или областният управител или определени от тях лица сключват договор за наем. С договора за наем се определят редът за предаване и приемане на имота, правата и задълженията на наемодателя и наемателя, наемната цена, срокът, отговорността при неизпълнение, поддържането (текущи и основни ремонти) и други условия по наемното правоотношение.

Прави се извод, че отдаването под наем на обекти, публична държавна собственост представлява смесен гражданскоправен фактически състав.

§4. Концесия

В параграф четвърти от глава втора се разглежда възможността обектите публична държавна собственост да се отдават на концесия.

На първо място в изложението е представена сравнителноправна уредба на концесията. Разгледани са някои основни положения в законодателната уредба на концесията в редица европейски държави като Великобритания, Германия, Швейцария, Белгия, Франция и Испания, разглеждат се и основните положения на този институт в Република Беларус и Руска федерация.

По отношение на концесия и нормативната ѝ уредба в европейските държави най-общо могат да бъдат обособени четири законодателни подхода: Кодифицирана, т.е. систематизирана в един нормативен

акт, едностепенна уредба в рамков закон, като напр. Унгария; некодифицирана, едностепенна уредба в множество специални закони, сред които един има по-общ характер, а останалите доразвиват неговите положения в конкретните области съобразно типичните особености на предмета на регулиране, какъвто е избран в Испания и Швеция например; некодифицирана, едностепенна уредба, която включва специално законодателство с рамков характер (Великобритания, Германия); некодифицирана, многостепенна уредба със законов и подзаконов характер (Швейцария, Белгия, Франция, Беларус, Руска федерация). Установява се още, че м законодателствата на различните държави са налице два основни подхода на регламентиране на режима на предоставяне на концесия. Първият от тях е **лицензионен** (разрешителен) (Германия, Швейцария, Руска федерация). Според него производството по предоставяне на концесия е административно и предполага наличието на властнически правоотношения между страните - компетентният орган не договаря, а разрешава и действията му подлежат не на съдебен, а на административен контрол. В Германия и Швейцария лицензионният подход се прилага към пощенската и транспортната дейност. Другият възможен подход е **договорен** (повечето от държавите-членки на Европейския съюз), при който между компетентния държавен орган и концесионера се сключва договор за възмездно срочно предоставяне на особено право на ползване на обекти, които са изключителна държавна собственост. Страните са равнопоставени и имат корелативни права и задължения, произтичащи от споразумението, в рамките на договорната свобода и закона.

Независимо от приложимия подход, концесионното правоотношение има две страни. От една страна има **концесионер**. Това е субектът, на когото е предоставено право на ползване върху обектите или дейностите, върху които държавата упражнява специални или приоритетни права. Това може да бъде юридическо лице или физическо лице, които отговарят на определени изисквания - за гражданство, за търговско качество. В страните, членувачи в Европейския съюз, права в тази област имат и гражданите на държави-членки на Европейската икономическа общност, както и юридически лица от такива държави, чието седалище, управление или основен клон се намират в рамките на Европейските общности.

Другата страна по концесионното правоотношение е **държавата, представлявана от компетентен орган на изпълнителната власт**, чиито правомощия по правило са изрично определени в закона. Той може да е орган на централната или местната власт и да разполага с обща или специална компетентност.

Правата, които се предоставят чрез концесия (концесионни права) могат да се разделят на следните групи според съдържанието им и могат да се предоставят както кумулативно, така и алтернативно според конкретното законодателно решение на държавата: права за изграждане и експлоатация на обект, върху който държавата упражнява изключително право на собственост; права за експлоатация на публични дейности или услуги, като изграждането на инфраструктурни съоръжения (пътища, железници, пристанища, канали, язовири, летища, морски бази, различни инсталации и т.н.), извършването на дейности по изменение на структурата или съдържанието на почвата или подпочвения пласт (изгребване, сондиране, възстановяване на плажове), преобразуването, възстановяването, запазването или разрушаването на обект от изброените категории.

Предоставянето на концесионното право винаги е срочно. Срокът може да бъде изрично определен в законодателството или с фиксирана максимална продължителност. В Беларус тя е най-дълга - 99 години. В Германия се предвижда период до 15 години при железопътните предприятия и до 50 години при предприятия с предмет на дейност в железопътна инфраструктура. В други държави компетентният орган има свобода да прецени за какъв срок да предостави правото на ползване. Испанското законодателство не предвижда срокове, което означава, че отнася този въпрос към пределите на договорната свобода.

Във втората част на параграф четвърти се разглежда концесията съгласно българското законодателство. В България правната уредба на концесията се съдържа в Конституцията, в законови и подзаконови нормативни актове, както и в международни договори.

Според Закона за концесиите концесията е право на експлоатация върху обект и/или на услуга от обществен интерес, предоставено от концедент на търговец - концесионер, срещу задължението на концесионера да изгради и да управлява и поддържа обекта на концесията или да управлява услугата на свой риск. Условиата и редът за предоставяне, изпълнение и прекратяване на концесии се определят в Закона за концесиите. От посочената легална дефиниция на концесията е видно, че концесията е право на експлоатация върху обект и/или услуга от обществен интерес, а не вещно право.

Концесията се предоставя въз основа на дългосрочен писмен договор с определен материален интерес, сключен между концедента и концесионера.

Разглеждат се трите вида концесия според техния предмет – концесия за строителство; концесия за услуга и концесия за добив.

На концесия могат да се предоставят обектите от обществен интерес. Тези обекти са изброени в нормата на чл.13, ал.1 от Закона за концесиите. Това са обекти, обявени за изключителна държавна собственост; обекти, имоти или части от имоти - публична държавна или публична общинска собственост; обекти, имоти или части от имоти - частна държавна или частна общинска собственост; имоти или части от имоти - собственост на публичноправна организация. Съгласно чл.11 от Закона за концесиите, обектът на концесията може да включва и прилежащата му инфраструктура и принадлежности, съществуващи или които ще бъдат изградени от концесионера.

Концедентът запазва правото на собственост върху обекта на концесията, включително и върху принадлежностите. Приращенията и подобренията върху предоставения на концесия обект или върху принадлежностите, включително когато не са в изпълнение на концесионния договор, стават собственост на концедента от момента на възникването им. При концесията за услуга обаче обектът на концесията може да е собственост на концесионера.

Субекти на концесията са концедента и концесионера. За концесиите, предоставяни по реда на Закона за концесиите, концеденти са: Министерският съвет - за обектите - държавна собственост; общинският съвет - за обектите - общинска собственост; публичноправна организация, представлявана от орган съгласно устройствения ѝ акт - за обектите нейна собственост; асоциация по водоснабдяване и канализация - за обекти, разположени в границите на обособената територия по смисъла на Закона за водите. Концедент за обектите - собственост на публичноправна организация, на която държавата и/или общината е собственик на сто на сто от капитала, е съответният министър и/или общински съвет.

Концесионер е лицето, на което чрез сключване на концесионния договор се предоставя концесията. Концесията се предоставя на участника в процедурата, определен за концесионер. В процедурата за предоставяне на концесия може да участва всяко физическо или юридическо лице или обединение от такива лица.

Предоставянето на концесията включва няколко етапа. Започва с извършване на *подготвителни действия*, след което се провежда *процедура за предоставяне на концесия* и приключва със *сключването на концесионния договор*.

Следва да се отбележи, че концесионният договор не е търговска сделка, а особена гражданскоправна сделка с административни елементи.

Този извод може да се направи като се вземе предвид на първо място обстоятелството, че концесионният договор не е нито от категорията на т. нар. абсолютни (обективни) търговски сделки по смисъла на чл. 1, ал. 1 ТЗ, нито от категорията и на т. нар. относителни и презумптивни търговски сделки по смисъла на чл. 286, ал. 1 и ал. 3 ТЗ, тъй като понятието занятие предполага постоянно сключване на определен вид сделки със спекулативна цел с оглед реализиране на търговска печалба. За разлика от тях, концесионния договор се сключва инцидентно и не може да се разглежда като сделка по извършване на типичната дейност. Друго съществено обстоятелство е, че правната уредба на концесионния договор се съдържа в специален закон. Концесионният договор се отличава не само със своя предмет и страни, но следва да се сключи при спазване на определена административна процедура като се съблюдава обществен интерес.

§5. Публичната държавна собственост и ограничените вещни права

Публичното право на собственост не е различно по вид вещно право. То е право на собственост, спрямо което намира приложение специфичен правен режим. Публичният характер на собствеността е специфична юридическа характеристика, която води до прилагане спрямо тази собственост на специален вещноправен режим.

В този смисъл в параграф пети на глава втора се разглежда въпросът дали режимът на публичната собственост може да бъде приложен и към ограничените вещни права, каквито са правото на ползване, правото на строеж и сервитутите.

В контекста на правото на ползване се изследва положение при което върху една вещ, частна собственост следва да бъде учредено ограничено право на ползване в полза на държавата. Ако публичността на вещното право се определя от предназначението на вещта, то вместо да се учредява публично право на ползване в полза на държавата, налице и алтернативен подход – отчуждаването на тази вещ за държавна нужда. Т.е. ако една вещ има за свое предназначение трайното задоволяване на обществени потребности от национално значение чрез общо ползване, то тя би могла да

се придобие от държавата чрез нейното отчуждаване, а не върху нея да се учредява публично право на ползване.

При анализа на възможността за учредяване на публично право на собственост върху частен имот се стига до хипотеза, при която върху една и съща една и съща вещь ще се прилагат два различни правни режима - от една страна по отношение на публично право на ползване приложение следва да намери правният режим на Закона за държавната собственост, а от друга страна, по отношение на правото на собственост, следва да се прилага частноправният режим на Закона за собствеността. На свой ред, ако правото на ползване винаги има временен характер, тъй като е учредено с оглед на личността на своя титуляр, то държавата като евентуален титуляр на това ограничено вещно право, предполага едно продължително съществуване във времето, през което нуждите, които се задоволяват чрез ползването на обременената вещь също запазват и общественото си значение.

Предвид изложеното, би могло да се направи заключение, че учредяването на публично вещно право на ползване би могло да бъде обосновано в случаите когато е налице временна по своя характер, обществена нужда от национално или местно значение, която може да бъде задоволена чрез ползването на дадена чужда вещь.

На следващо място, в случай, че за нуждите на държавните администрации, е необходимо постоянното на сграда, това може да стане не само чрез отчуждаване на необходимия за това терен, но и чрез учредяването на публичното право на строеж върху този терен. В този смисъл е разпоредбата на чл.207 от Закона за устройството на територията. Съгласно цитираната разпоредба при изграждане на обекти и съоръжения по чл. 205 от ЗУТ поземленият имот не се отчуждава, ако собственикът му учреди право на строеж, с изключение на елементите на транспортната техническа инфраструктура - публична собственост на държавата и общините.

От друга страна, налице е и възможност при която би могло да се извърши отчуждаването на сграда за държавни нужди. В тези случаи отчуждаването всъщност представлява, освен прилагане на правния режим на публичността спрямо правото на собственост върху отчуждената сграда и придобиване на публично право на строеж за изграждането на тази сграда.

Възможността за учредяване на публично право на строеж, както и възможността за отчуждаването на сграда, без да се отчуждава земята,

върху която тази сграда е изградена, е в подкрепа на принципа за неприкосновеност на частната собственост, като в тези случаи оказването на въздействие върху нея, с оглед задоволяването на съществуващи държавни нужди е значително намалено.

За публичните поземлени сервитути се говори, тогава когато господстващият имот представлява публична държавна или общинска собственост. Например, в полза на сградата, използвана за осъществяването на функциите на държавен орган, може да бъде учредено право на прокарване на отклонение от електрическата инфраструктура през чужд недвижим имот. Предвид акцесорния характер на сервитутното право, то би следвало да се подчинява на същия правен режим, какъвто е приложим и спрямо правото на собственост върху господстващия имот. (например възможността за административна защита по чл.80 от Закона за държавната собственост).

Българското законодателство предвижда изрични хипотези, при които сервитутните права могат да се учредяват и върху служещи имоти, представляващи публична собственост. (например, разпоредбата на чл.16, ал.2 от Закона за горите) Макар имотите, публична собственост да са извадени от гражданския оборот, законодателят е допуснал тяхното обременяване със сервитутни права, когато това се налага с оглед осъществяването на определена обществено полезна дейност и не засяга специфичното им предназначение.

§6. Ограничения на публичната собственост

В последния параграф на глава втора се разглеждат законовите ограничения на собствеността. Това са предвидени от закона забрани за извършването на определени действия, които по принцип се включват в съдържанието на правото на собственост.

Пример за законовите ограничения на собствеността в контекста на публичната държавна собственост е разпоредбата на чл.104, ал.2 от Закона за водите. Това е законово ограничение на собствеността, установено в обществена полза, отнасящ се до осигуряване на достъп за общо ползване на водните обекти - публична собственост, и до изграждане на необходимата за това инфраструктура, както и за поддържане в изправност на водностопански системи и съоръжения, предназначени за осигуряване на услугата за доставяне на вода за населението. Следва да бъде отбелязано, че в закона това ограничение на собствеността е наречено

сервитут. Не би могло да се говори за сервитутно право, тъй като липсва едно от основните опорни точки, служещи за дефинирането на сервитутите – наличието на най-малко два недвижими имота – служещ и господстващ имот, принадлежащи на различни собственици.

Съгласно Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, свободен и безплатен достъп е гарантиран на гражданите и до морския бряг. Свободно е и ползването на морските плажове; брегоукрепителните и брегозащитните системи и съоръжения за предпазване от вредното въздействие на водите, изградени в имоти - държавна собственост, извън границите на населените места; прилежащите на морето крайбрежни езера, лагуни, лимани и влажни зони; пясъчните дюни; островите, включително и изградените от човешка дейност. Тези обекти са публична държавна собственост, която не може да бъде обявена за частна, съгласно изричната разпоредба на чл.6, ал.4 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие.

Глава трета

Придобиване и прекратяване на публична държавна собственост

§ 1. Придобиване на публична държавна собственост

Параграф първи от глава трета е посветена на способите за придобиване на публична държавна собственост. Разгледано е придобиването от държавата на имоти чрез покупка, замяна, дарение, делба, възмездно или безвъзмездно учредяване на вещни права, завещание или чрез други начини, определени в закона.

Съгласно изменения чл. 43, ал. 1 от ЗДС, държавата може да придобива имоти чрез покупка, замяна, дарение, делба, възмездно или безвъзмездно учредяване на вещни права, завещание или чрез други начини, определени в закона.

С решение на Министерския съвет се възлага на министър, ръководител на друго ведомство или областен управител да сключи договор за покупка на имот или на част от имот за прекратяването на съсобствеността между държавата и физически и/или юридически лица, или за учредяване на ограничено вещно право в полза на държавата.

Завещание или завет, направен в полза на държавата, се приема от областния управител. В случаите, когато завещанието или заветът е направен в полза на министерство, друго ведомство или юридическо лице на бюджетна издръжка, завещанието или заветът се приема от министъра, ръководителя на другото ведомство или юридическото лице на бюджетна издръжка.

§2. Принудително отчуждаване на имоти - частна собственост, за държавни нужди

В параграф втори е разгледан специфичният способ за придобиване на държавна собственост, а именно чрез принудителното отчуждаване на имоти – частна собственост, за държавни нужди.

Имоти и части от имоти - собственост на физически или юридически лица, могат да се отчуждават принудително за задоволяване на държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин, след предварително и равностойно обезщетение (чл.32, ал.1 от ЗДС). Придобитите по реда на принудителното отчуждаване имоти стават публична държавна собственост.

Разпоредбата на чл. 32, ал. 1 ЗДС поставя две условия за принудително отчуждаване на имоти и части от имоти - собственост на физически лица за задоволяване на държавни нужди: предварително и равностойно обезщетение и те да не могат да се задоволят по друг начин.

Определянето на предварително и равностойно обезщетение става съгласно чл.32, ал.2 от ЗДС. *Равностойното парично обезщетение се определя в съответствие с предназначението на имотите преди влизането в сила на подробния устройствен план, съответно преди одобряването на подробен устройствен план, който предвижда изграждане на национален обект и за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение, въз основа на пазарните цени на имоти с подобни характеристики, намиращи се в близост до отчуждавания. Имат се предвид пазарните цени на имоти с подобно предназначение преди влизане в сила на подробния устройствен план, съответно преди одобряването на подробен устройствен план, който предвижда изграждане на национален обект и за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение; с подобни характеристики и намиращи се в близост до отчуждавания имот. По смисъла на допълнителната разпоредба на § 1а ЗДС: Равностойното*

парично обезщетение е цена на отчуждаваните имоти или части от тях, определена по реда на този закон. А пазарната цена представлява осреднените цени от всички сделки с имоти за покупко-продажба, замяна, учредяване на вещни права или прехвърляне на собственост срещу задължение за строителство, ипотека, продажбите чрез търг от държавни и частни съдебни изпълнители, държавните институции и общините, както и други възмездни сделки, по които поне една от страните е търговец, сключени в рамките на 12 месеца преди датата на възлагане на оценката, и вписани в службата по вписванията по местонахождението на имота. Ако в рамките на 12 месеца преди датата на определяне на оценката в службата по вписванията по местонахождение на имота са вписани повече от 20 сделки, при определяне на пазарната цена се вземат предвид последните вписани 20 сделки. Пазарната цена за имот, подлежащ на отчуждаване, който е включен в обхвата на урбанизирана територия съобразно действащ устройствен план, но е бил неурегулиран, преди влизането в сила, съответно преди одобряването на подробен устройствен план, който предвижда изграждане на национален обект, се определя като за имот без предвидено застрояване и се съобразява с установения траен начин на фактическо ползване на имота.

Важно условие за отчуждаване е наличието на държавна нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин, което се установява с влязъл в сила подробен устройствен план, предвиждащ изграждане на обекти за задоволяване на държавни нужди, или с одобрен подробен устройствен план, който предвижда изграждане на национален обект, за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение, или по друг начин, предвиден в закон (чл.33, ал.2 от ЗДС). Т.е. когато се налага отчуждаване на недвижим имот във връзка с изграждането на национален обект, за да започне производството по отчуждаването, е достатъчно да има одобрен подробен устройствен план, за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение, а не както в останалите случаи – самият подробен устройствен план да е влязъл в сила. Във всички случаи трябва да е доказано наличието на държавната нужда от конкретния имот, който подлежи на отчуждаване, както и че тя не може да бъде задоволена по друг начин.

Процедурата по отчуждаване на имот – частна собственост, започва с мотивирано искане за отчуждаване от страна на заинтересованото ведомство до министъра на финансите и до министъра на регионалното развитие и благоустройството. Когато се предвижда изграждането на

обекта да се извърши на етапи, искането може да бъде за отчуждаване на имотите, необходими за съответния етап.

След като разгледат и преценят искането за отчуждаване, Министерът на финансите и министърът на регионалното развитие и благоустройството могат да го одобрят или отхвърлят в 14-дневен срок. Министерът на финансите се произнася относно финансовата обезпеченост на отчуждаването, а министърът на регионалното развитие и благоустройството - относно наличието на основание за отчуждаване.

Отчуждаването на имоти и части от имоти - частна собственост, предназначени за изграждането на национални обекти, се извършва с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите. В останалите случаи, отчуждаването се извършва със заповед на областния управител по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите.

В решението на Министерския съвет за отчуждаването на имоти и части от имоти - частна собственост, предназначени за изграждането на национални обекти, се посочват държавната нужда, за която се отчуждават имотите, видът, местонахождението, размерът, цената (размерът на обезщетението) и собствениците на всеки от имотите. Това решение се обнародва в "Държавен вестник". Задължителните реквизити на заповедта на областния управител за отчуждаването на имоти и части от имоти - частна собственост, са държавната нужда, за която се отчуждава имотът, видът, местонахождението, размерът, цената (размерът на обезщетението) и собствениците на имота, търговската банка, в която се внася обезщетението, и датата, след която започва изплащането му на правоимащите. Заповедта се издава в 14-дневен срок от получаването на предложението на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите. Заповедта също се обнародва в "Държавен вестник". Областният управител изпраща копие от заповедта и до всички общини, на чиято територия се намират имотите или части от имотите - частна собственост, предмет на отчуждаване. Кметът на съответната община е длъжен да постави заповедта на видно място в сградата на общината.

Решението на Министерския съвет, респективно заповедта на областния управител за отчуждаването на имоти и части от имоти - частна собственост, подлежат на обжалване пред тричленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от обнародването му в "Държавен

вестник". Когато решението на Министерския съвет или заповедта на областния управител са обжалвани само относно размера на паричното обезщетение, жалбата не спира изпълнението им. В този случай не се допуска спиране на изпълнението на акта за отчуждаване.

Имотът се смята за отчужден от датата, на която паричното обезщетение, определено в решението на Министерския съвет или в заповедта на областния управител, бъде преведено по сметка на правоимащите. Когато решението на Министерския съвет или заповедта на областния управител са обжалвани само по отношение на размера на обезщетението или е допуснато предварителното им изпълнение и то не е отменено от съда, имотът се смята за отчужден от датата, на която инвеститорът преведе по сметка на областния управител обезщетението, определено в решението на Министерския съвет или в заповедта на областния управител. Когато отчужденият имот е единствено жилище на собственика, имотът се завзема в срок до три месеца след изплащане на обезщетението. Обезщетението, определено в решението на Министерския съвет, в заповедта на областния управител или в съдебното решение, се внася от инвеститора на обекта в търговска банка по сметка на правоимащите.

Съгласно чл.39, ал.3 от ЗДС ако в 6-месечен срок от влизане в сила на заповедта или съответно на решението на Министерски съвет, или на съдебното решение собственикът не бъде обезщетен, по негово искане административният съд по местонахождение на имота, съответно Върховният административен съд, отменя акта за отчуждаването. Решението на ВАС е постановено по реда на чл. 39, ал. 3 от ЗДС е окончателно и не подлежи на касационно обжалване. Действително в чл. 39, ал. 3 от ЗДС съществува празнота относно обжалваемостта на съдебното решение пред касационната инстанция. Чл. 38 от ЗДС урежда производството по обжалване по съдебен ред на административни актове за отчуждаване на имоти частна собственост за изграждане на национални инфраструктурни обекти. Съгласно чл. 38, ал. 7 от ЗДС решението на съда е окончателно. В чл. 39, ал. 3 от ЗДС е уреден редът за отмяна на отчуждаването на имотите частна собственост от съда. В него не е посочено дали съдебното решение подлежи на обжалване. След като решението на съда относно отчуждаването на имота е окончателно, то и решението в обратния смисъл - относно отмяна на отчуждаването не подлежи на касационно обжалване и е окончателно, следвайки логиката на законодателя за окончателност на решението, изразена в чл. 38, ал. 7 от ЗДС с оглед бързината необходима за осъществяване на важни

инфраструктурни обекти на държавата с национално значение. Нормата на чл.39, ал.3 от ЗДС е императивна и задължителна за всички държавни органи и граждани. Недопустимо и незаконосъобразно е да се тълкува разширително тази норма, а и законодателят създавайки я е бил наясно с продължителността на процедурата по отчуждаване, поради което никой административен орган не може да се позовава на твърдения за продължителност и сложност на процедурата са несъстоятелни и поради това да иска удължаване на посочения в чл.39, ал.3 от ЗДС шестмесечен срок. В Закона за държавната собственост не съществува норма, която да позволява удължаването на този срок по усмотрение на органа по отчуждаване. Въвеждането на тази законова норма регламентира правото на собственика на отчуждавания имот да бъде защитен в случай, че обезщетението не се изплати своевременно.

Ако в 3-годишен срок, а за изграждане на национален обект - в 5-годишен срок от отчуждаването на имота мероприятиято по подробния устройствен план не е започнало или имотът не се използва по предназначението, за което е отчужден, по искане на бившия собственик на имота областният управител отменя отчуждаването след възстановяване на полученото обезщетение.

§3. Прекратяването на правото на собственост на държавата

Параграф трети на глава трета разглежда способите за прекратяване на правото на собственост на държавата. Правото на публична държавна собственост може да се прекрати по общоприетите способи на вещното право – когато вещта се придобие от друг или когато тя погине. В този параграф обект на изследване са само някои особени способи за прекратяване на публична държавна собственост, като прекратяване на собствеността по силата на реституционен закон или по силата на конкретна правна норма.

Изрично се подчертава, че публичната държавна собственост не може да бъде прекратена по силата на правна сделка – продажба, замяна, делба, приватизационна сделка, както и че е недопустим отказ от публична държавна собственост.

Прекратяване на публичната държавна собственост би могла да има по силата на реституционен закон. Такива например са Закона за възстановяване на собствеността върху одържавени недвижими имоти, Закона за възстановяване собствеността върху някои отчуждени имоти по

Закона за териториално и селищно устройство, Закона за плановото изграждане на населените места, Закона за благоустройство на населените места, Закона за държавните имоти и Закона за собствеността и др.

Съгласно разпоредбата на чл.1 от Закона за възстановяване собствеността върху одържавени недвижими имоти, собствеността върху недвижимите имоти, отчуждени по Закона за отчуждаване на едрата градска покрита недвижима собственост (обн., ДВ, бр. 87 от 1948 г.; попр., бр. 91 от 1948 г.), които са собственост на държавата, общините, обществените организации или на техни фирми или на еднолични дружества по чл. 61 от Търговския закон и съществуват реално до размерите, в които са отчуждени се възстановяват на техните собственици. С влизане в сила на цитирания закон се възстановява и собствеността върху имотите, отчуждени по редица други закони, действали през периода 1944 – 1989 г.

Прекратяване на държавна собственост може да е налице и по силата на конкретна правна норма. Такъв е случаят с разпоредбата на §42 от ПЗР но ЗИД на Закона за общинската собственост предвижда че застроените незастроени парцели и имоти, частна държавна собственост, отредени за жилищно строителство и за обществени и благоустройствени мероприятия на общините, съгласно предвижданията на действащите към датата на влизането в сила на този ЗИД на ЗОС подробни градоустройствени планове, преминават на собственост на общините. В тези случаи, ако за имотът е налице съставен акт за държавна собственост, имотът следва да бъде отписан от актовете книги за държавна собственост.

На следващо място, независимо, че съгласно чл.7, ал.1 от ЗДС имотите и вещите публична държавна собственост не могат да се отчуждават, да се обременяват с вещни права и да се включват в имуществото на търговски дружества, са възможни различни хипотези, при които такива обекти се оказват включени в капитала на еднолични търговски дружества с държавно участие.

Конституцията на Република България и Законът за концесиите от 1995 г. въвеждащ понятието „обекти публична държавна собственост” не съдържат критерии за разграничение между обектите на публична и частна държавна собственост, каквито предполагат чл.17, ал.4 във връзка с ал.2 от Конституцията на Република България и Решение на Конституционния съд №19 от 1993 г.

Такъв критерии се установява с чл.2, ал.2 и 3 от Закона за държавната собственост. По тази причина, до влизане в сила на Закона за държавната

собственост, при преобразуването на държавни предприятия в еднолични търговски дружества по реда на Закона за образуване на еднолични търговски дружества с държавно имущество (ЗОЕТДДИ) и Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (ЗППДОП) обекти държавна, включително публична собственост, са включвани в имуществото на новообразуваните дружества с решение на Министерски съвет или на компетентния министър. Така например ПМС №197 от 1991 г. (и приетата с него Наредба за оценка на имуществото на държавните и общинските предприятия при образуването и преобразуването на едноличните търговски дружества с държавно имущество), ПМС №7 от 1994 г. (с което бе приет Правилникът за реда за упражняване правата на собственост на държавата в предприятията), а също отмененото от него ПМС №265 от 1992 г. за реда, по който Министерски съвет упражнява правото на притежател на държавния капитал в търговското дружество, дават възможност за включване в имуществото на едноличното търговско дружество а държавни обекти, независимо дали те са публична или частна държавна собственост.

След преобразуване на едноличното търговско дружество с държавно имущество, последното престава да принадлежи на държавата и става частна дружествена собственост на самото юридическо лице, като държавата се превръща в едноличен собственик на капитала. Правото ѝ върху имотите и вещите, включени в това имущество, се преобразува в правата на едноличния собственик на капитала – съдружник или акционер: право да управлява дружеството, право на дивидент, право на ликвидационна квота и др.

Прекратяване на публичната държавна собственост е налице и при преобразуване на публичната държавна собственост в частна. Обявяването на обектите от публична в частна държавна собственост и обратно по реда на чл. 6 ЗДС е въпрос на управление на държавната собственост. Това е едновременно конституционно правомощие и задължение на Министерски съвет регламентирано в нормата на чл. 106 Конституцията на РБ. В рамките на предоставена му от Конституцията като централен орган на изпълнителната власт оперативна самостоятелност по стопанисването и управлението на държавното имущество и при съобразяване с изисквания на чл. 6 от ЗДС, Министерски съвет взема решение за преобразуване на държавната собственост от един вид в друг вид. Касае се до актове по оперативното управление на държавната собствеността, които не засягат права и не вменият задължения на трети лица и нямат за адресат такива. Тези актове нямат белезите на едностранно и надмощно властническо

разпореждане насочено към правната сфера на други правни субекти. По тази причина, те не са нито индивидуални, нито общи административни актове, спрямо които в съответствие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията на РБ да е допустим съдебният контрол.

Съгласно чл.6, ал.1 от ЗДС имоти и вещи - публична държавна собственост, които са престанали да имат това качество, се обявяват за имоти и вещи - частна държавна собственост, с решение на Министерския съвет.

С разпоредбата на чл. 6, ал. 1 ЗДС е предвидена възможност имоти - публична държавна собственост да бъдат обявени с решение на Министерския съвет за имоти частна държавна собственост при условие, че са престанали да имат качеството на публична държавна собственост по смисъла на чл. 2, ал. 2 от закона.

Възможността за обявяване на имоти частна държавна собственост за публична такава е изрично предвидена в чл.6, ал.2 от ЗДС. Имотите и вещите - частна държавна собственост, се обявяват за имоти и вещи - публична държавна собственост, с решение на Министерския съвет.

Глава четвърта

Актове за публичната държавна собственост и защита на публичната държавна собственост

§1. Актове за публичната държавна собственост

В параграф първи на глава четвърта обект на изследване са актовете за публична държавна собственост. Установяването на публичната държавна собственост се подчинява на общия режим на актуване на държавната собственост.

Държавата удостоверява възникването, изменението и погасяването на правото си на собственост върху имоти с акт за държавна собственост, който представлява официален документ, съставен от длъжностно лице по ред и форма, определени в закона.

Подчертава се, че актът за държавна собственост няма правопораждащо действие но като официален документ, издаден от длъжностно лице в кръга на службата му по установените форми и ред, удостоверява правото на собственост на държавата. Съставянето на акт за

държавна собственост не поражда, не променя и не погасява права на никого, т.е. той няма конститутивно действие. Актът за държавна собственост представлява официален документ и се ползва с доказателствена сила до доказване на противното и отмяната му по законов ред.

В изложението също така се разглежда и трайно установената съдебна практика по въпроси свързани с актовете за държавна собственост. Така например, често срещана практика е пред административните съдилища да бъдат завеждани искиви молби, с които се въвеждат спорове за принадлежността на правото на собственост по отношение на имоти, за които са съставени актове за държавна собственост. Решаването на такива спорове обаче в специалното административно производство е процесуално недопустимо. В съдебното производство по жалба срещу административен акт се извършва проверка за съответствието на този акт с обективното право, а не се разрешават спорове за принадлежност на вещни или други материални права. Само по общия исков ред може да се разреши спорът за материално право и докато доказателствената сила на акта за държавна собственост не е оспорена, следва да се счита, че той е валиден и изпълнява функцията по чл. 5, ал. 1 от ЗДС да установява възникването на правото на държавна собственост върху процесния недвижим имот.

Обръща се внимание и на често срещаната практика да се обжалват заповеди за отписване от актовете книги за държавна собственост, които не представляват индивидуални административни актове по смисъла на Административно процесуалния кодекс. Съгласно чл. 5, ал. 3 от ЗДС актът за държавна собственост няма правопораждащо действие, поради което при деактуването на имота от актовете книги за държавна собственост не могат да бъдат засегнати права или интереси на трети лица. С отписването на имота държавата обявява, че за в бъдеще не счита имотът за своя собственост. Това волеизявление не прекратява правото на собственост на държавата, ако то съществува, както и не поражда права на трети лица върху имота, в случая не погасява права, производни на правото на държавна собственост.

Във втората част на параграф първи се разглежда процедурата по съставяне на актове за държавна собственост. Актове за държавна собственост се съставят за всички недвижими имоти и вещни права - собственост на държавата. Актовете за държавна собственост се съставят съгласно образеца утвърден от Министърът на регионалното развитие и благоустройството. Актовете за обекти - изключителна държавна собственост, се съставят в два екземпляра от звено "Държавна

собственост" на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, актовете за публична и частна държавна собственост се съставят в два екземпляра от звено "Държавна собственост" при областния управител. Доколкото с актовете за държавна собственост се признава право на собственост, те подлежат на вписване в службата по вписванията към съответния районен съд в 14-дневен срок от утвърждаването им.

Към актовете за държавна собственост се прилагат документите, установяващи правото на собственост на държавата.

Следва да се отбележи, че при промяна на основанията за придобиване на недвижимия имот от държавата или при установяване на явна фактическа грешка не се съставя нов акт. В тези случаи в акта се отбелязва новото основание или се поправя допуснатата грешка. Промяната или поправката в акта за държавна собственост се вписва в службата по вписванията.

В акта за държавна собственост също така се отбелязват действията по управление или разпореждане с недвижимия имот, например учредяването или прекратяването на право на ползване, право на строеж и на други ограничени вещни права, а за недвижимите имоти - публична държавна собственост, и предоставянето им на концесия.

В третата част на параграф първи се разглежда процедурата и основанията за отписване на имот от актовете книги. Когато държавата загуби правото си на собственост върху определен недвижим имот, когато имотът неправилно е бил актуван като държавен или когато основанията за актуване на имота като държавен е отпаднало, се извършва отписване на имота от актовете книги за държавна собственост. Това става чрез отписване на имота от съответния акт за държавна собственост, с който той е бил актуван (чл.78, ал.1 от ЗДС и чл.108 от ППЗДС). Компетентен да извърши отписването отново е областния управител по местонахождението на имота.

Обект на изследване в разработката е и доказателствена сила на актовете за публична държавна собственост. Предоставеното декларативно и доказателствено значение на актовете за държавна собственост е специфична форма на защита на държавната собственост. Актът за държавна собственост е официален документ, съставен от длъжностно лице по ред и форма, определени в закона. Поради това той се ползва с доказателствена сила до доказване на противното или отмяната му по предвидения в закона ред. Тази възможност поставя в привилегировано положение при евентуален материално правен спор относно собствеността

върху съответните имоти и поради това може да се разглежда като особена форма на защита на държавната собственост.

§2. Защита на правото на публична държавна собственост

В параграф втори на глава четвърта се разглежда защитата на правото на публична държавна собственост. Защитата на правото на държавна собственост може да бъде осъществена посредством средствата и способите на всички клонове на правото. Различните защитни средства срещу едно или друго посегателство на дадено право на собственост, които клоновете на правото предлагат, зависят главно от естеството на накрънението, степента на засегнатост, от типа и характера на увредената собственост. Многообразието от средства и способности за защита срещу накрънено право на собственост най-общо може да бъде групирено в три категории – административноправни, гражданскоправни и наказателноправни способности за защита.

Административноправните способности за защита се прилагат главно спрямо права на държавна собственост. И права на лична собственост могат в определени случаи да се бранят с административноправни способности, например чрез сезиране на административни органи с молба да упражнят правомощията си за отмяна на административни актове, увредили права на лична собственост, издадени от подчинени им органи на управление, чрез сезиране на прокуратурата да упражни правомощията си по общия надзор, чрез молба до прокуратурата да разпреди възстановяване на съществуващи фактически положения, изменени във вреда на собственика самоуправно.

Наказателноправните способности за защита на правата на собственост се свеждат до въздигане на определени видове посегателства върху вещи и имоти в престъпления и скрепяването на тяхното извършване с наказателноправни последици - напр. кражби, грабежи, палежи, унищожаване или повреждане на вещи, обсебвания и присвоявания, безстопанственост, някои от посегателствата срещу транспортни средства и съоръжения и т.н.

Гражданскоправните способности за защита на правата на собственост могат да се групират в няколко категории - вещни искове за установяване на собствеността и за връщане на вещи и имоти във владение на собствениците (ревандикации), вещни негативни искове, искове за определяне на граници между недвижими имоти, установителни искове за собственост,

владелчески (посесорни) искове (щом собственикът е упражнявал владение върху вещта си в предвидения срок до отнемане на това владение или щом владението му е отнето или нарушено по насилствен или скрит начин, той може, вместо да предяви ревандикация или негаторен иск, да си послужи с по-леките от доказателствено гледище и по-бързи средства за чисто владелческа защита, договорни, облигационни, искове за предаване или връщане на вещи и имоти в натура и искове за реституция на вещи и имоти в натура, предявени едновременно или след уважаването на искове за нищожност, унищожаване, разваляне или отмяна на правните сделки, по които ответниците са ги получили, облигационни (деликтни и договорни) искове за обезщетение, поради повреда, унищожаване или отчуждение на вещи или поради лишаване на собственика от ползи или доходи от вещи и имоти.

Вещноправната защита обхваща специално уредени от норми на вещното право искове – ревандикационен иск, негаторен иск, иск за определяне на граници, иск за непълноти и грешки в кадастралния план, установителен иск.

Ревандикацията и негаторния иск са двете основни форми за петиторна искова защита на правото на собственост.

Ревандикацията би могла да бъде дефинирана като вещен осъдителен иск на притежателя на собствеността и на съдържащото се в нея право на владение, който няма фактическо владение върху собствената си вещ, срещу лицето, което без да има собственост или право на владение, упражнява върху нея фактическо владелческо господство. Лишаването на титуляра на правото на собственост от правната възможност да упражнява фактическа власт, владение върху вещта е посегателство върху неговото право и Закона за собствеността ме дава защита чрез ревандикационния иск по чл.108. Съгласно чл.108 от Закона за собствеността *собственикът може да иска своята вещ от всяко лице, което я владее или държи без да има основание за това*. С ревандикация може да се защитава не само частна, но и държавна и общинска собственост. Като вещен иск, той не се погасява по давност. Неговата крайна цел е да се възстанови владението на носителя на правото на собственост, респективно на ограниченото вещно право. Ревандикационният иск е допустим и за защита на публичната държавна собственост.

Негаторният иск е подобен на ревандикационния. Той също е вещен, осъдителен иск, има осъдителен характер и не се погасява по давност. Както и при ревандикационния иск, ищецът трябва да докаже, че правото

си на собственост и че неговото право е нарушено от ответника. Разликата се състои в обстоятелството, че негаторния иск дава правна защита срещу посегателства, които без да отнемат владението, пречат на собственика да осъществява спокойно и в пълен обем своите правомощия.

Друга възможност за защита правото на собственост е установителния иск. Във вещното законодателство установителният иск не е уреден като способ за защита на собствеността. Неговата уредба е в чл.124 от Гражданскопроцесуалния кодекс, като средство за защита на субективни права, като е допустим и за защита на вещни права. Член 124, ал.1 от ГПК дава право на всеки *„да възстанови правото си, когато то е нарушено, или за да установи съществуването или несъществуването на едно правно отношение или на едно право, когато има интерес от това“*. Този иск може да има за предмет всякакви права – облигационни, семейни, наследствени и др. Така, установителният иск като средство за правна защита на субективните права изобщо, не може да не се приложи и спрямо правата на собственост. Установителният иск за собственост, както и ревандикацията, съдържа искане за установяване от страна на съда на обстоятелството, че ищецът действително притежава правото на собственост върху определен имот и това да бъде противопоставено на ответника. При установителния иск, както и при ревандикацията, ищецът трябва да докаже по положителен начин, че е придобил правото на собственост върху процесния имот. Положението относно активната легитимация и при двата иска е аналогично. При установителния иск, ищецът трябва да докаже, че има правен интерес от исковото положително установяване на неговата собственост.

Разликата между установителния и ревандикационния иск се съдържа в обстоятелството, че докато установителния иск има за предмет доказването единствено на ищцовото право на собственост, то при ревандикационния иск в допълнение на това се търси и заповядване на ответника да върне вещта във владение на ищеца. Този втори елемент липсва изцяло при установителния иск. Именно този допълнителен елемент при ревандикацията, обуславя осъдителния характер на този иск.

Предвид специфичното ѝ предназначение и обществената значимост на интересите, които обслужва, държавна собственост се ползва със засилена правна защита. С оглед осигуряване на осъществяването на предназначението и функциите на публичната собственост, законът предоставя допълнителни средства за защита, с които частната собственост не разполага. Тази допълнителна протекция се обуславя и от

обстоятелството, че титуляр на тази собственост е носител на публична власт, чрез която се предоставя правната защита.

Като специфични способи на защита се разглеждат забраната за придобиване по давност на публична собственост, залегнала в разпоредбата на чл.7, ал.1 от Закона за държавната собственост, забраната срещу публична собственост да бъде насочвано принудително изпълнение и задължението за застраховане на публичната собственост, съгласно чл.12, ал.1 от Закона за държавната собственост.

По отношение на вещите, представляващи държавна собственост, е предвидена една особена административноправна защита. Съгласно чл.80 от ЗДС *имот - държавна собственост, който се владее или държи без основание, който се ползва не по предназначение или нуждата от който е отпаднала, се изземва въз основа на заповед на областния управител въз основа на мотивирано искане на съответния министър или ръководител на ведомство. Държавен имот, предоставен за ползване и управление на Министерството на отбраната, Българската армия и структурите на подчинение на министъра на отбраната, който се владее или държи без основание или на отпаднало основание от друго физическо или юридическо лице, или който се ползва не по предназначение, се изземва въз основа на заповед на министъра на отбраната* (чл.80а от ЗДС). Разпоредбите на чл. 80 и 80а ЗДС създава един специфичен административен ред за защита на държавната собственост, изключение от съществуващия исков ред за защита на правото на собственост. За да намери приложение тази защита, е необходимо към момента на постановяване на заповедта от областния управител, имотът да е актуван като държавна собственост.

В теорията се поставя въпроса дали подобна засиленa правна защита следва да се прилага не само по отношение на публичната държавна собственост, но и по отношение на частната такава. В дисертацията се приема, че тази защита е приложима не само за публичната държавна собственост, но и за частната държавна собственост.

Издаването на заповед за изземване по реда на чл. 80 от ЗДС се предпоставя от установяване наличието на следните предпоставки: на първо място, да се касае за имот - държавна собственост (да има акт за държавна собственост), и на следващо място - имотът да се владее или държи без основание, да не се ползва по предназначение или нуждата от него да е отпаднала. Заповедта на областния управител за изземването на имота се изпълнява по административен ред със съдействието на полицията, като тя подлежи на обжалване по реда на АПК (чл.80, ал.2 и 3

от ЗДС). Обжалването на заповедта не спира изпълнението ѝ, освен ако съдът разпорежи друго. Аналогични разпоредби са предвидени и по отношение на заповедта на министъра на отбраната по чл.80а от ЗДС.

Цитираните по-горе разпоредби предвиждат възможност за облекчена административна защита на владение върху държавните имоти. Тази защита е приложима и за ограничените вещни права само по отношение на първото от трите предвидени в разпоредби основание – когато с действията си определено лице без основание владее държавен имот. Останалите две основания – ползване на имота не по предназначение и ползването му след като нуждата е отпаднала, касаят самата държава като носител на правото на собственост върху определени вещи.

Справка за приносите на дисертационния труд

1) Не само у нас, но и в други страни няма отделни монографични изследвания в областта на публичната държавна собственост. Същевременно у нас през последните 20 години се проявява и съдебна практика по въпросите, свързани с публичната държавна собственост, която не е изследвана и обобщавана. Това обстоятелство придава на дисертационния труд оригинален творчески характер.

2) Направен е исторически преглед и сравнителноправен анализ на публичната държавна собственост по други европейски законодателства. От изследваното историческо развитие и сравнителноправна уредба се прави извода, че публичната държавна собственост, позната още на древния Рим, сега намира своята уредба в законодателствата на разгледаните европейски страни. Установява се, че у нас за първи път публичната държавна собственост е била въведена още през 1904 г. със ЗИСС. Разглежда се развитието на законодателството по този въпрос в конституциите на България до нейната съвременна уредба.

3) Въз основа на изследваните законодателни и научни дефиниции, както и въз основа на практиката на Конституционния съд, се прави заключението, че субекти на публичната държавна собственост могат да бъдат само тези, които притежават властнически правомощия. С оглед на това, научен интерес представлява и уточнението, че частната държавна собственост не е разновидност на частната собственост и общоприетия смисъл поради титуляра на тази собственост и нейната специална уредба в Закона за държавната собственост и Правилника за прилагане на закона за публичната държавна собственост.

4) Теоретична полезност представлява определянето на обектите на публичната държавна собственост, разграничаването на тези обекти от суверенните и монополните права на държавата.

5) Направен е анализ на отношенията, които възникват при управлението на публичната държавна собственост. обосновава се изводът за гражданскоправното съдържание на термина „управление”. С предоставяне на имоти публична държавна собственост на ведомства, те придобиват едно особено право на ползване и владение от свое име, за своя сметка и на своя отговорност, което по своята същност представлява едно особено овластително субективно право.

6) Задълбочено е изследван и въпросът за концесиите при публичната държавна собственост. Въз основа на анализа на сравнителноправната уредба и законодателната уредба в областта на концесиите, научно и практически полезен е изводът, че концесионния договор не е търговска сделка, а особена гражданскоправна сделка с административни елементи.

7) Направено е изследване на нар. публични ограничени вещни права, както и анализ на ограниченията на публичната държавна собственост с цел удовлетворяване на значим обществен интерес и разграничаването на тези ограничения от сервитутните права.

8) Във връзка с разглеждането на способите за придобиване и прекратяване на публичната държавна собственост, интерес представлява анализът на отчуждаването на имоти – частна собственост, за държавни нужди, както и прегледа на съдебната практика по този въпрос.

9) Систематизирани и изследвани са въпросите свързани с същността на актовете за публична държавна собственост. Анализира се характерът на акта за публична държавна собственост – акт с вътрешнослужебен административен характер, който няма конститутивно действие, но се ползва с обвързваща доказателствена сила, която може да бъде оспорена само по събеден ред, но не и по административен ред.

10) Направено и изследване на защитата на публичната държавна собственост. обосновава се допустимостта на вещните иски за защита на публичната държавна собственост. Извършен е анализ и на т.нар. специфични средства за защита на публичната държавна собственост. Уточнява се, че върху обекти публична държавна собственост може да се упражнява владение, което може да бъде само недобросъвестно, но независимо от това то не може да породи последиците на придобивната давност.

Списък на публикациите по темата на дисертацията

- 1.** Управление на имотите и вещите - държавна собственост, В: „Собственост и право”, 2010 г., кн.03,
- 2.** Принудително отчуждаване. В: „Собственост и право”, 2010 г., кн.09
- 3.** Предпоставките за принудително отчуждаване на имоти частна собственост, за държавни нужди, В: „Собственост и право”, 2010 г., кн.12