

Принудителното отчуждаване и национализацията като форми на огържавяване

В правната литература често се използват понятията огържавяване, национализация и принудително отчуждаване за държавни нужди. Настоящото изложение има за цел да проследи взаимовръзката на тези понятия и тяхната съотносимост едно към друго.

Под огържавяване следва да се разбира всяко едно придобиване на собственост от страна на държавата независимо от правния способ, който стои зад него. Държавата може да придобива права по силата на международен договор или чрез сделка – чл. 3, ал. 1 от Закона за държавната собственост (ЗДС)¹, отчуждаване и др. Новопридобитите движими вещи от държавата се ползват от съответните ведомства или от областните управители – чл. 29 ЗДС. Съгласно нормата на чл. 43 ЗДС държавата може да придобива (недвижими) имоти чрез покупка, замяна, дарение, делба, възмездно или

¹ Обн. ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., в сила от 1.06.1996 г., изм., бр. 19 от 13.03.2009 г., в сила от 10.04.2009 г.

² Обн. ДВ, бр. 275 от 22.11.1950 г., в сила от 1.01.1951 г., доп., бр. 50 от 30.05.2008 г., в сила от 30.05.2008 г.

безвъзмездно учредяване на вещни права, завещание или чрез други начини, определени в закона. За придобиването на недвижими имоти от страна на държавата е предвидена писмената форма като форма за действителност – чл. 48, ал. 2 ЗДС. Това правило представлява изключение от принципа на чл. 18 от Закона за задълженията и договорите² (ЗЗД), изискващ нотариална форма за действителност за договорите за прехвърляне на собственост или за учредяване на други вещни права върху недвижими имоти.

Следва ли към „другите начини“ (споменати в чл. 43 ЗДС) за придобиване на собственост от страна на държавата да се разбират понятията принудително отчуждаване (експроприация) и национализация? За да се отговори на този въпрос, е необходимо да се изследва правната

природа на двете понятия. Обща характеристика за тях е, че спадат към т.нар. **особени придобивни способности**³. И двата института имат своя обща конституционна уредба, която препраща към подробна законодателна такава – чл. 17, ал. 5 и чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България⁴.

Възможността за **принудително отчуждаване (или експроприация)** е предвидена в чл. 17, ал. 5 КРБ. Там се посочва, че принудително отчуждаване на собственост за държавни нужди може да става само въз основа на закон, при условие че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение. Детайлната уредба на принудителното отчуждаване в полза на държавата намираме в чл. 32-42 ЗДС.

Същността на отчуждаването може да се разглежда като производство, като съвкупност от правни актове и действия, които се осъществяват между компетентен държавен орган и собственика на недвижим имот⁵. Това производство обикновено завършва с издаването административен акт от компетентен орган⁶. От закона могат да бъдат изведени две разновидности на отчуждаването:

а) имоти и части от имоти за задоволяване на държавни нужди; и

б) имоти и части от имоти, предназначени за изграждането на национални инфраструктурни обекти.

Предпоставките на отчуждаването за държавни нужди могат да бъдат изведени от разпоредбата на чл. 32, ал. 1 ЗДС:

- наличието на недвижими имоти и части от имоти;
- тези имоти да са собственост на физически или юридически лица;
- наличие на влязъл в сила подробен устройствен план за задоволяване на държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин;
- предварително и равностойно парично обезщетение.

Предпоставките за отчуждаването за изграждането на национални инфраструктурни обекти са посочени в чл. 34а, ал. 1 ЗДС:

³ Така и Ставру, Ст., Илиев, П., „Публични вещни права“, Феня, С. 2007, с. 89-90.

⁴ Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г.; Решение № 7 на Конституционния съд на РБ от 13.09.2006 г. – бр. 78 от 26.09.2006 г.; бр. 12 от 6.02.2007 г.

⁵ Боянов, Г., „Вещно право“, ИК Ава-лон, 2004, с. 362.

⁶ Пак там.

- наличието на недвижими имоти и части от имоти;
- тези имоти да са частна собственост;
- да са предназначени за изграждането на национални инфраструктурни обекти;
- към тях следва да се доба- ви и предварителното и равностойно парично обезщетение.

Безспорно е, че и в двата случая на отчуждаване става дума за придобивен способ, който има за предмет само недвижими имоти (или части от такива) и само след предварително и равностойно парично обезщетение.

В зависимост от типа на отчуждителната процедура е различна и административната процедура, предписана от закона. В първия случай инициативата е на заинтересованото ведомство, което прави мотивирано искане за отчуждаване до министъра на финансите и до министъра на регионалното развитие и благоустройството. От своя страна те правят предложение до областния управител – чл. 34а, ал. 2 ЗДС.

При втория тип отчуждаване за изграждането на национални инфраструктурни обекти се прави предложение от министъ-

ра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите до Министерския съвет.

Самото отчуждаване за държавни нужди се извършва въз основа на заповед на областния управител в първия случай (чл. 34а, ал. 2 ЗДС) и решение на Министерския съвет – във втория (чл. 34а, ал. 1 ЗДС). И двата акта имат задължително и определено в закона съдържание – държавната нужда, за която се отчуждават имотите, видът, местонахождението, размерът и др. – чл. 34в и чл. 34б ЗДС. Решението на Министерския съвет подлежи на обнародване в „Държавен вестник“ – чл. 34б, ал. 2 ЗДС.

Бившите собственици разполагат с възможността да обжалват акта на отчуждаване. Срокът е 14-дневен и той тече за заповедта от момента на нейното връчване (чл. 38, ал. 2 ЗДС), а за решението на Министерския съвет – от обнародването му в „Държавен вестник“ (чл. 38, ал. 1 ЗДС). Заповедта и решението подлежат на обжалване пред административния съд по местонахождението на имота, респективно пред тричленен състав на Върховния административен съд.

Освен възможността за обжалване, законът дава възможност на бившия собственик на имота да иска отмяна на отчуждаването (независимо от неговия вид), ако в 3-годишен срок от осъществяването му мероприятияето по подробния устройствен план не е започнало или имотът не се използва по предназначението, за което е отчужден – чл. 40 ЗДС.

Придобиването на собствеността от страна на държавата е производно (деривативно). Вещното право на собственост е съществувало у едно друго лице (физическо или юридическо). Наличието на тези предпоставки обаче не водят до транслативна сукцесия. При транслативната сукцесия се изисква старият собственик да прехвърли чрез сделка правото си на собственост. При отчуждаването такава сделка липсва.

От особено значение за отчуждаването е равностойното парично обезщетение. То има значение за момента на настъпване на вещноправния ефект на отчуждаването и при двете разновидности на отчуждаването. Имотът се смята за отчужден от датата, когато се изплати определеното в заповедта или решението обезщетение – чл. 39,

ал. 1 ЗДС. Липсата на обезщетение дава възможност на собственика на имота да иска от компетентния съд отмяна на отчуждаването.

Принудителното отчуждаване е деривативен способ за придобиване на недвижими имоти (или част от тях) от страна на държавата. С неговото извършване държавата става собственик на отчуждения имот.

Какво представлява национализацията като юридически акт? Теорията го определя като превръщане на гадена собственост или дейност в общонародна, държавна, за да бъде използвана в общ, а не в частен интерес⁷.

Въпреки това национализацията не следва винаги да бъде смесвана с огържавяването. Това е така, защото не може да се слага знак за равенство между „нация“ и държава“. Самият термин „нация“ не е юридическо понятие, а главно социологическо⁸. Друго разграничение, което може да бъде направено, е на база на съставните части на национализацията, които са: 1) прехвърляне на средствата за производство върху общността (не непременно върху държава-

⁷ Taka u Katzarov, Konst., Theory of Nationalisation, Martinus Nijhoff, The Hague 1964, p. 155.

⁸ Katzarov, Konst., op.cit., p. 152.

та); 2) тяхното използване не в частен, а в общ (не непременно държавен) интерес⁹.

Теоретичната възможност за национализиране е уредена в чл. 18, ал. 4 КРБ.

Там се указва, че със закон може да се установява държавен монопол върху железопътния транспорт, националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, използването на ядрена енергия, производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества. От тази разпоредба може да се направи извод, че предпоставките на този тип национализация са: установяване на държавен монопол, който монопол се установява върху някоя от изброените дейности.

Следва да се има предвид, че национализация ще бъде налице само в случаите когато държавен монопол се установява върху съществуващи дейности, ко-

ито към този момент са частни. Това е така, защото национализацията като идея се свързва с разбирането, че не може определени дейности да бъдат оставени да се упражняват от частни субекти и в същото време, че определено имуществено не може да бъде обект на частната собственост¹⁰. Когато държавата създава определена дейност, която е нова и/или не предполага преходно съществуване на частна собственост, която да се трансформира в държавна, то тогава не е налице национализация в горепосочения смисъл. Освен това Конституцията в чл. 18, ал. 4 изброява изчерпателно стопанските дейности, в сферата на които държавата със закон може да установи монопол¹¹. Според чл. 18, ал. 4 в сферата на изрично предвидените в Конституцията дейности Народното събрание може със закон да установява монопол като необходима гаранция за защитата на общия интерес¹². Разпоредбата на чл. 18, ал. 4 следва да се разглежда като изключение от принципа, установен в чл. 19, ал. 1 от Конституцията, че икономиката на Република България се основава на свободната пазарна инициатива¹³. Основните съображения за тази конституционна уредба се коренят във връзката между изброените дейности и функциите на държавата. Дейностите, за

които е допустимо установяването на държавен монопол, могат да бъдат разпределени в две групи:

- такива, които се отнасят към инфраструктурата на държавата (железопътен транспорт, пощенски и далекосъобщителни мрежи); и
- такива, които се отнасят към използването и производството на особено опасни енергии и вещества, годни за масово поразяване на хора и материални обекти (ядрена енергия и радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества)¹⁴.

Много често дейността, която се национализира, се отделя от държавния патримоний. Обособяват се отделни правни субекти най-често държавни предприятия. Това право се признава и от практиката на Конституционния съд. Във връзка с установяването на държавен монопол върху съществуваща дейност Народното събрание със закон може да предоставя изключителни права за осъществяване на изчерпателно изброените в разпоредбата на чл. 18, ал. 4 КРБ дейности, като посочи конкретните публични или частни правни субекти или признаците, характеризиращи кръга от такива субекти, които мо-

гат да получат концесия или разрешение за упражняване на съответната дейност¹⁵.

Между отчуждаването (експроприацията) и национализацията съществуват редица сходства. Един задълбочен анализ е необходим, за да може да се направи извод, дали сходствата са достатъчни, за да може на отчуждаването да се гледа като на частична национализация.

И двата правни института показват сходство в качеството си на начини за придобиване от страна на държавата на частно имущество. И в двата случая става дума за придобиване правото на собственост, което настъпва *ex lege*. Друг общ признак, който може да бъде изведен между тях е, че и двете изпълняват т.нар. „социална функция“, т.е. между собственика и собствеността стои обществото и обществения интерес¹⁶.

✓ Съществена разлика на национализацията се явява фактът, че тя е винаги законодателен акт на парламента¹⁷.

✓ При национализацията няма възможност за преценка

¹⁴ Решение № 6 от 19.09.2000 г. на КС на РБ по конст. г. № 8/2000 г.

¹⁵ Решение № 6 от 19.09.2000 г. на КС на РБ по конст. г. № 8/2000 г.

¹⁶ Katzarov, Konst., op.cit., p. 120.

¹⁷ Katzarov, Konst., op.cit., p. 140.

на административен орган за нейното извършване, нито съществува възможност за обжалването и по съдебен ред ¹⁸. В съвременната правна уредба на национализацията по реда на чл. 18, ал. 4 КРБ също не се предвижда преценка на административен орган, нито обжалване по съдебен ред, но съществува възможност за контрол за законсообразност, осъществена от Конституционния съд.

✓ Придобиването на собствеността е винаги оригинално, а не деривативно, както при експроприацията ¹⁹. За разлика от отчуждаването, национализацията има за предмет не само недвижими имоти, тя може да бъде насочена и към средствата на производството и обмяната със цел да ги ползва в интерес на общността, а не в частен, на собственика интерес ²⁰. Тя обхваща съществуващите предприятия като цяло и има безличен характер, за разлика от отчуждаването, което засяга винаги индивидуално посочени имоти ²¹ – чл. 34б и 35б ЗДС изискват в заповедта или реше-

нието да се индивидуализира имотът чрез неговия вид, местонахождение и размер.

✓ Друга разлика, която се отбелязва в теорията, е, че национализацията е материално правен институт, за разлика от отчуждаването, което е процесуален ²².

В заключение може да се направи извод, че формите, чрез които държавата може да придобива собственост, са разнообразни. Отгържавяването като термин следва да обхваща всяко придобиване от страна на държавата в неговия най-общ смисъл, независимо дали това придобиване е следствие на сделка или друг начин. Отчуждаването и национализацията представляват две различни форми на отгържавяване, всяка със специфичен обхват и действие.

Иван МАНГАЧЕВ,
д-р по право, Нов български
университет

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Katzarov, Konst., op.cit., p. 141.

²¹ Katzarov, Konst., op.cit., p. 143.

²² Katzarov, Konst., op.cit., p. 144.