

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Conditions and procedure for creating a deed of state real estate

,

(New Bulgarian University - Sofia)

1996

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/110272/>
MPRA Paper No. 110272, posted 20 Oct 2021 05:18 UTC

УСЛОВИЯ И РЕД ЗА АКТУВАНЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ НЕДВИЖИМИ ИМОТИ

Ивайло Иванов Стайков

1. На 1 юли 1996 година влезе в сила Законът за държавната собственост (ЗДС) – Обн., ДВ, бр. 44 / 1996 год., с който се постави началото на изграждането на новата правна уредба на държавната собственост в Република България. Подчертавам началото, защото § 7 от Преходните и заключителните разпоредби на закона предвиждат Министерският съвет (МС) да приеме Правилник за прилагането на ЗДС. Нужно е в бъдеще да се приемат и други подзаконови нормативни актове, като някои от тях изрично се предвиждат в самия ЗДС (напр. чл. 6, чл. 67, чл. 77 и други). (1)

2. Немалка част от нормите на новия закон са посветени на въпросите, свързани с **надзора и актуването на имотите – държавна собственост** (глава V). Тази уредба замени досега действащата, която се съдържаше в глава IX от Наредбата за държавните имоти. (2) Новост е становището на законодателя, тази правна материя да се нормира на законово ниво. Това е в съзвучие и с правилото на чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове (1973 год.) – “В материята, до която се отнася, законът трябва да уреди пълно всички обществени отношения, които се поддават на трайна уредба“.

Съгласно чл. 106 от Конституцията на Република България, МС като висш орган на изпълнителната власт организира стопанисването на държавното имущество. Това е най-общо държавно ръководство, съчетаващо наред с правните и икономическите аспекти, и множество политически моменти. Чл. 66, ал. 1 от ЗДС на свой ред детайлизира и доуточнява тази постановка: “Стопанисването, управлението и

разпореждането с недвижимите имоти и движимите вещи – държавна собственост, се извършва под общото ръководство на Министъра на финансите”. Самият закон подчертава, че и това ръководство има общ характер, защото с проблемите на държавната собственост са свързани и множество други звена в цялата държавна администрация, напр. ресорните министерства и централни ведомства, областната и общинска администрация, държавните предприятия и учреждения.

Кои имоти са държавна собственост – публична и частна, се посочва в чл. 2 и 3 от ЗДС. **(3)** Проблемите по отношение актуването на тези имоти са израз главно на тяхното стопанисване и управление, но те се свързват и с правното действие по тяхното придобиване и отчуждаване, т.е. с титулярството на правото на собственост. Това е видно и от предмета и целта на закона, очертани в целевата правна норма на чл. 1.

3. Актуването може да се определи като **уредено от закона производство по съставянето от компетентни държавни органи на специални официални свидетелстващи документи – актове за държавни недвижими имоти**. От тази дефиниция могат да се очертаят същностните правни характеристики на актуването:

а) Актуването е **производство**, т.е. съвкупност от нормирани правни и фактически действия на определено лице, развиващи се последователно във времето. Както всяко производство и тук е налице един динамичен фактически състав; един сложен юридически факт пораждащ определени правни последици. **(4)** По своя правен характер това производство е **административно** – актът се съставя и подписва от нарочен административен орган по специален законов ред.

б) То се извършва винаги и само от **компетентен държавен орган** – местен или централен, чиято материална, териториална и персонална

компетентност се определя от закона (вж. чл. 69-70). Като следствие от това е и характеристиката на издавания документ като **официален** (вж. за това понятие чл. 143 от Гражданския процесуалния кодекс). (5)

в) Документът е **свидетелстващ**, защото държавният орган констатира и отразява в него юридически факти и изявления на други лица, станали преди съставянето му и независимо от неговата воля. Както всеки официален свидетелстващ документ, така и актът за държавни имоти има обвързваща всички лица формална доказателствена сила: те са длъжни да третират посочения недвижим имот като държавна собственост. Но за да има тази правна последица актът трябва да бъде автентичен и верен. Това означава той да е съставен по определения от закона ред и от съответното длъжностно лице и фактите, отразени в него да отговарят на обективната правна действителност, т.е. да са верни. (6) Фактите са верни, когато недвижимият имот е действително държавна собственост. Нееднократно в теорията и съдебната практика е подчертавано, че актовете за държавни имоти имат **декларативен характер** – те само отразяват едно вече станало придобиване или разпореждане от страна на държавата с един определен недвижим имот. В този смисъл е напр. Решение на Върховния съд № 1016 от 22.03.1996 год., IV-то ГО, където висшата съдебна инстанция подчертава, че “с акта за държавна собственост не се създават права, а само се констатира такива, ако съществуват, и правото на собственост на държавата, отразено в него, трябва да е създадено въз основа на друг предшестващ го акт”. (7) Затова и при промяна на придобивното основание нов акт не се съставя, а се прави само отбелязване в стария акт (вж. чл. 72).

г) Предмет на документиране в тези актове са **само недвижими имоти** – **държавна собственост**, независимо дали са публична или частна. Това определя тяхното специално предназначение и функция в

правния оборот. Тяхното съставяне и съхранение е средство за своеобразна защита на държавната собственост и внася сигурност в правния оборот с тези обекти на право на собственост.

4. Във връзка с актуването на държавните имоти се създават **специализирани служби “Държавна собственост”**. **(8)** Тяхното създаване в едни случаи е задължително, а в други те се създават по преценка на оторизиран държавен орган, т.е. факултативно. Съгласно чл. 67, ал. 1 към областните управители задължително се създават такива служби. Редакцията на нормата говори за императивния ѝ характер. Тази законова постановка е също новост в сравнение с преди това действащата правна уредба – тези специализирани служби се създаваха към съответните общини или кметства. Към министерствата и ведомствата могат да се създават служби “Държавна собственост” при условия и по ред, определени от Министъра на финансите (ал. 2). Той е държавният орган, който преценява към кои министерства и централни ведомства е нужно да се изградят подобни служби. Това е израз на предоставените му функции по стопанисването и управлението на държавната собственост. От нормата на чл. 69 се прави изводът, че към Министерство на финансите задължително се създава служба “Държавна собственост”, в която се актуват само недвижими имоти, които са изключителна държавна собственост и имоти на българската държава извън територията на страната (вж. по-долу).

Във връзка с дейността на тези нови административни звена е нужно да се отбележи **юридическото задължение** на всички държавни органи, длъжностни лица, кметове на общини и органите на Националната полиция да оказват необходимото съдействие на службите “Държавна собственост” във връзка с актуването и опазването на държавните имоти (чл. 81).

Самите новоизградени към областните управители служби, са длъжни до 31 март на всяка текуща година да представят в Министерство на финансите подробна и пълна информация за промените в състава на недвижимите имоти – държавна собственост на територията на съответната област за предходната календарна година (чл. 82).

5. В чл. 68 се посочват кои недвижими имоти подлежат на актуване и кои не. Актове за държавна собственост се съставят за всички недвижими имоти (земя, парцели, сгради и други) в границите на населените места и селищните образувания. За да са валидни те трябва да имат реквизитите, посочени в образец, утвърден от Министъра на финансите. Задължително се актуват и следните недвижими имоти (ал. 2-7):

- сградите, намиращи се извън границите на населените места и селищните образувания;

- сградите, находящи се в държавния горски фонд, заедно с прилежащите им терени;

- земеделските земи – собственост на държавата, след влизането в сила на плановете за земеразделяне. В чл. 2 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (1991 год.) се съдържа легално определение за понятието “земеделски земи”.

- недвижимите имоти, които са отчуждени за държавни нужди по съответния законов ред (вж. глава трета от ЗДС);

- сградите в отчуждени за държавни нужди терени, за които е предвидено да бъдат съборени за осъществяване на ново строителство;

- земята, на която са разположени обектите на железопътната инфраструктура на страната, когато земята се използва и стопанисва с това ѝ предназначение от Националната компания “БДЖ”;

- недвижимите имоти – собственост на българската държава, които се намират в чужбина;

- мините, кариерите, горите, язовирите, езерата, плажовете и парковете с национално значение;

Не се актуват, въпреки, че са държавна собственост (ал. 8):

- временните постройки;

- коритата на реките, водоемите, пътната мрежа, обектите на железопътната инфраструктура и други подобни, освен ако в специален закон е предвидено друго. Нормата е с примерно изброяване и при това условна, което може да създаде немалки проблеми в практиката. Специално за някои от споменатите обекти, такъв **специален закон** може да бъде Законът за концесиите (Обн., ДВ, бр. 92 / 1995 год.), когато тези обекти са отдадени от държавата на концесия или са учредени по отношение на тях определени концесионни права или дейности. (9)

6. По отношение процедурата за съставяне на актовете за държавна собственост Законът за държавната собственост е ясен. Всеки акт се съставя в **три екземпляра** от съответната служба “Държавна собственост” по местонахождението на недвижимия имот, или по думите на закона “при областния управител”. И трите екземпляра се подписват от съставителя – специално натоварено с тези правомощия длъжностно лице. Актовете задължително се утвърждават от съответния областен управител или от определен от него заместник. Ако последният не ги утвърди по някаква причина, те трябва да се унищожат и да се състави нов акт. Без утвърждаване, материализирано в подписването на документа, няма акт за държавна собственост. **Утвърждаването** като правно действие следващо съставянето на акта като документ е елемент от фактическия състав на производството за издаване на акта и в този смисъл е *condicio sine quanon* за пораждаване на неговите правни

последници. Всеки екземпляр има силата на оригинал, макар законът да не го казва изрично.

Към всеки акт за държавна собственост се прилагат документите, установяващи правото на собственост на държавата – договор за транслативна сделка, съдебно решение, заповед за отчуждаване и други (чл. 70, ал. 4). Тази норма е важен аргумент за казаното по-горе относно правната същност и действие на акта за държавна собственост.

Първият екземпляр на акта се съхранява в съответната служба “Държавна собственост”, вторият се изпраща в Министерство на финансите, а третият – на лицата, които ползват недвижимия имот.

Законът за държавната собственост съдържа **специални правила** за актуването и съхраняването на актовете за някои категории недвижими имоти, според характера и предназначението им.

Във връзка с актовете за недвижими имоти – изключителна държавна собственост (чл. 18, ал. 1 от Конституцията) Законът за държавната собственост предвижда, че те задължително се съставят само в два еднообразни екземпляра от надлежните служители в служба “Държавна собственост” на Министерство на финансите. Всеки акт трябва да носи подписа на държавния служител, който го е съставил и подписа на Министъра на финансите, след като той го утвърди. Първият екземпляр се съхранява в нарочен архив към Министерство на финансите, а вторият се изпраща на областния управител по местонахождение на недвижимия имот (чл. 70, ал. 2).

Актовете за недвижими имоти – собственост на българската държава, които се намират извън територията на страната, се съставят в три екземпляра от служба “Държавна собственост” към Министерство на финансите. Те се подписват от актосъставителя и се утвърждават от Министъра на финансите. По един екземпляр от акта се съхранява в

Министерство на финансите и в Министерство на външните работи, а третият екземпляр се изпраща на юридическото лице в чужбина - ползвател на имота (чл. 70, ал. 3).

7. При извършване на изменения в подробните градоустройствени планове на населените места, при което се образуват нови парцели, за всеки от тях се съставя нов акт за държавна собственост, в който задължително се посочва номерът и датата на съставяне на стария акт. В този случай компетентните органи са длъжни да направят и съответни отбелязвания по повод промяната върху стария акт. Това значи, че последният не се унищожава, нито се извършва деактуване (чл. 71).

Други случаи на отбелязвания са предвидени в чл. 72-73 от ЗДС. **Отбелязването** е такова правно и фактическо действие на компетентния държавен орган, при което без да се унищожава акта за държавна собственост или да се съставя нов, в него се допълват или променят определени данни, с цел той да отговаря на действителното правно положение. Така например при промяна на основанието за придобиване на недвижимия имот от държавата или при установяване на явна фактическа грешка, в акта се отбелязва новото придобивно основание, съответно се поправя допуснатата грешка. Кои са конкретните хипотези за това, е невъзможно да се посочи в рамките на настоящата статия.

Задължително е отбелязването в акта за държавна собственост и на всички конститутивни сукцесии, респ. тяхното прекратяване, свързани с недвижимия имот. Член 73 примерно посочва някои от тях – право на ползване и право на строеж. Подобна редакция на нормата е излишна, като се има предвид, че според обективното българско вещно право ограничените вещни права са **numerus clausus**. Достатъчно беше да се запише, че се отбелязват “учредяването и прекратяването на

ограничените вещни права” върху актувания недвижим имот – държавна собственост. (10)

8. Законът за държавната собственост съдържа подробни разпоредби и относно **реда за съхранението** на актовете за държавна собственост. Според чл. 74 всеки съставен акт се отбелязва в **нарочен регистър**. В него актовете са подредени по последователни номера. Във всяка служба “Държавна собственост” се завеждат и попълват следните регистри: главен регистър, картотека, спомагателен регистър. Образците на тези регистри се одобряват от Министъра на финансите. Всички актове се подшиват в актови книги и се съхраняват в служба “Държавна собственост”. Главните и спомагателните регистри се съхраняват безсрочно (чл. 76, ал. 2). В службите, в които е въведена механизирана или компютърна обработка на информацията, и там задължително трябва да се води главен регистър (чл.76, ал. 1). Воденето и съхранението на актовете книги много наподобява дейността, извършвана при нотариалните производства и водените по повод на тях нотариални книги, но в случая тя ни се представя в един по-елементарен вид.

Важно е да се знае, че актовете за държавна собственост, които са престанали да бъдат собственост на българската държава, както и за недвижими имоти, за които се съставят нови актове, също се съхраняват по вече описания начин. Върху тях задължително трябва да се отбележи, че са анулирани по законоустановения за това ред, а това е редът за тяхното съставяне (чл.74, ал. 2).

9. От твърде важен практически интерес е нормата на чл. 77 от ЗДС. Тя прокламира **принципа за публичност** на книгите, в които са актувани държавните имоти. Това значи, че всеки правен субект, имащ правен интерес, може да иска справка (устна или писмена) по тях, т.е. те

са **общодостъпни**. Условието и редът, по който заинтересованите лица ще могат да правят своите справки и извлечения, ще бъдат подробно описани в правилника за прилагане на закона. Общодостъпни са всички видове книги, които са посочени в чл. 75 от ЗДС. Нормата е съставена, както в интерес на държавата, като титуляр на правото на собственост, така и за всички други правни субекти, участници в правния оборот.

10. **Деактуването** е правно и фактическо действие обратно по знак на актуването. Законът не използва този термин, но под “отписване” следва да се разбира деактуване. В чл. 78, ал. 1 от ЗДС са предвидени **две хипотези**, при които следва да се извърши деактуване. Първата е, когато един недвижим имот е неправилно актуван като принадлежащ на българската държава. Втората – когато е отпаднало правното основание за актуването на имота като държавен. Този случай ще е налице, когато държавата по съответния законов ред и процедура се разпорежи с недвижимия имот и правото на собственост върху него премине в друго, частно лице.

Когато едно лице претендира, че един недвижим имот не следва да се третира като държавен и поради това трябва да се деактува, то може да подаде писмена молба до съответната служба “Държавна собственост” и да иска деактуването на имота. За да е убедителна молбата трябва да се придружава от писмени доказателства, подкрепящи направеното искане. Ако молбата е уважена, областният управител по местонахождението на недвижимия имот със своя заповед нарежда деактуването на имота, а ако последният е собственост на молителя – и връщането му на собственика.

Разгледаният вече ред за деактуване на недвижими имоти, собственост на държавата, е **общ**. В ал. 2 и 3 на анализирания чл. 78 са предвидени специални правила във връзка с актуването на някои видове имоти – държавна собственост. Така например недвижим имот, който е

публична държавна собственост, както и имоти, свързани с държавна тайна или със сигурността и отбраната на страната, се деактуват със заповед на Министъра на финансите, след предварително взето мнение на съответното ведомство, което стопанисва имота. Използваният от Закона за държавната собственост термин “мнение”, говори че това е **незадължително** за Министъра на финансите становище по повдигнатия въпрос. Недвижимите имоти – собственост на българската държава, намиращи се извън границите на страната, се отписват също със заповед на Министъра на финансите по предложение на Министъра на външните работи.

По необходимост трябва да се приеме и **още една хипотеза**, непосочена от Закона за държавната собственост и по-специфична като смисъл, при която следва да се извърши деактуване – събарянето на сграда, която е била актувана като собственост на държавата. Погиването на вещта води не само до физическото ѝ изчезване от действителността, но и до погасяване на субективното право на собственост върху нея. Затова е нужно тя да се отпише от актовете книги, доколкото деактуването се свързва по определен начин със самото право на собственост. Тази хипотеза може да се разглежда и като специфично проявление на хипотезата “отпадане на правното основание за актуване”, но е желателно тя да се открие в закона като самостоятелен вариант, именно предвид спецификата ѝ.

11. Конституцията на Република България от 1991 год. предвиди, че общините като самостоятелни правни субекти също могат да бъдат титуляри на правото на собственост – публична и частна – вж. чл. 17, ал. 2 и 4. **(11)** В тази връзка трябва да се разглежда правилото на чл. 79 от ЗДС. Според нормата, когато един държавен недвижим имот **незаконосъобразно** е актуван като общински **(12)**, актът за общинска

собственост се отменя със заповед на съответния областен управител. Този индивидуален административен акт подлежи на обжалване по реда на Закона за административното производство. Ако по повод заповедта на областния управител възникне правен спор между държавата и съответната община за принадлежността на правото на собственост, този спор следва да се отнесе за разглеждане и решаване пред компетентния държавен съд по правилата на Гражданския процесуалния кодекс. Под “материално право” по смисъла на чл. 79, ал. 3 от ЗДС следва да се разбира само и единствено абсолютното вещно право на собственост. Вече се посочи, че актуването е свързано с принадлежността на правото на собственост върху дадени недвижими имоти от определени правни субекти – държавата и общините.

12. В заключение може да се отбележи, че въпросите за актуването и деактуването на държавните недвижими имоти имат не само теоретична, но и подчертано практическа стойност. Много често един или друг правен субект се нуждае от достоверна информация за правния статут на един недвижим имот и ако той е собственост на държавата, тогава по необходимост трябва да се прибегне до актовете за държавна собственост. Те имат много голямо значение и при възникнали правни спорове относно принадлежността на даден недвижим имот и са единственото допустимо, съгласно чл. 133 от Гражданския процесуалния кодекс, доказателство, чия е собствеността върху имота. Затова гражданите и държавните органи трябва да са запознати с тяхната същност и правно действие и да могат да боравят при нужда с тях.

БЕЛЕЖКИ:

1. За нормативната база относно държавната собственост към сегашен момент вж. Таджер, В. Източници на държавна и общинска собственост, в-к Делова седмица, бр. 31 / 1996 г.

2. Наредбата за държавните имоти е приета с Постановление на МС, на основание чл. 21 от Закона за собствеността, и влязла в сила на 01.11.1975 год. В своите 22 глави тя подробно регламентираше придобиването, управлението, стопанисването, и разпореждането и държавни имоти, както и надзора върху тях. Този подзаконов нормативен акт напълно отразяваше общественно-политическите и правни идеи на времето, през което беше създаден и основно прилаган. Важно е да се знае, че Законът за държавната собственост на съдържа правна норма, която изрично да отменя въпросния подзаконов нормативен акт. Но съобразно принципите за действие на правните норми във времето и особено принципа, че по-новата правна норма (особено ако при това е и от по-висок ранг) отменя по-старата, когато се касае за една и съща по съдържание правна материя. Изправени се пред класическа хипотеза на **мълчаливо (имплицитно) отменяне на правна норма**. За досега действащата правна уредба вж. Джеров, Ал. Вещно право, С., 1993, с. 124-129.

3. За обектите на държавна собственост и за видовете право на собственост на държавата вж. краткия анализ на Таджер, В. Публична и частна държавна собственост и Обекти на публичната и частна държавна собственост, в-к Делова седмица, бр. 35 и 36 / 1996 г., с. 11.

4. Сталев, Ж. Производството като динамичен фактически състав, Год. на СУ, Юрид. фак., 56, 1965.

5. За понятието “официален документ” вж. Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право, С., 1994, с. 256.

6. Срв. Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право, С., 1994, с. 262.

7. Пълният текст на решението може да се прочете в дайжест “Собственост и право”, бр. 8 / 1996 г., с. 68-70.

8. В Наредбата за държавните имоти тези специализирани административни служби носеха наименованието “Държавни имоти”.

9. За понятието “концесия” и нейната правна същност и съдържание вж. по-подробно Стайков, Ив. Понятието за концесия в новия Закон за концесиите, сп. Съвременно право, бр. 6 / 1995 г., с. 89-100.

10. Така Венедиков, П. Система на българското вещно право, С., 1990, фототипно издание, с. 28 и Василев, Л. Българско вещно право, С., 1994.

11. Анализ за правната същност и съдържание на термина “общинска собственост” вж. Таджер, В. Общинската собственост – нов вид публична собственост, Бюлетин на СЮБ, бр. 7, 1996.

12. Редът и процедурата за актуване и деактуване на недвижими имоти – общинска собственост, който до голяма степен е аналогичен на този за имотите – държавна собственост, е правно уреден в чл. 56-66 от новия Закон за общинската собственост – Обн., ДВ, бр. 44 / 1996 год., в сила също от 1 юни 1996 година.