



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 19

София, 21 декември 1993 г.

(обн., ДВ, бр. 4 от 14 януари 1994 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Теодор Чипев

Милчо Костов

Милена Жабинска

Цанко Хаджистойчев

Любен Корнезов

Станислав Димитров

Пенчо Пенев

Нено Неновски

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

при участието на секретар-протоколчика Енита Еникова разгледа в закрито заседание на 21 декември 1993 г. конституционно дело № 11 от 1993 г., докладвано от съдията Теодор Чипев.

Делото е образувано на 10 май 1993 г. по искане на група от 57 народни представители от 36-о Народно събрание. Искането се състои от две части. В първия раздел на искането народните представители молят Конституционния съд да даде задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 17, ал. 2, чл. 19, ал. 2 и 4 и чл. 106 от Конституцията. По чл. 106 от Конституцията тълкуването е поискано във връзка с предвиденото в нормата правомощие на Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество.

Във втория раздел на искането, който съдържа три точки, народните

представители изразяват съмнение за съответствие на нормативни текстове с Конституцията и искат от Конституционния съд да внесе яснота по повдигнатите въпроси с решение.

С определение от 1 юни 1993 г. Конституционният съд е приел, че искането по раздел втори има недостатъци, и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 18, ал. 2 и чл. 19, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд е дал указания на подателите да отстранят тези недостатъци. Със същото определение Конституционният съд е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на финансите, Министерството на промишлеността, Министерството на търговията и Министерството на правосъдието, като им е дал възможност да вземат становище по искането. Становища са постъпили от Министерския съвет и Министерството на правосъдието. В тях се изтъква, че с решения № 242 от 19.VI.1992 г., № 336 от 27.VIII.1992 г., № 337 от 27.VIII.1992 г. и № 584 от 28.XII.1992 г. Министерският съвет е внесъл за разглеждане от Народното събрание законопроекти за Закон за имуществата, собствеността и сервитутите, Закон за общинските имоти, Закон за държавните имоти и Закон за концесиите, чието съдържание е във връзка с исканото тълкуване на съответните конституционни текстове. В изпълнение на определението на Конституционния съд подателите на искането са представили на 10.VI.1993 г. чрез народния представител Соня Младенова уточнение на искането си по раздел втори.

С определение от 6 юли 1993 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане искането за тълкуване на посочените по-горе конституционни разпоредби и е дал възможност на подателите и на заинтересуваните страни да вземат становище. Със същото определение Конституционният съд е изискал от Законодателната комисия на Народното събрание посочените по-горе решения на Министерския съвет и внесените с тях законопроекти с мотивите им, които бяха представени и са приложени към делото.

С това определение Конституционният съд е отклонил искането по раздел втори и е прекратил производството по делото в тази му част, тъй като е приел, че направеното уточнение не отстранява недостатъците на искането по този раздел.

След определението на Конституционния съд от 6 юли 1993 г. подателите на искането са получили от Конституционния съд по тяхна молба преписи от становищата на Министерския съвет и Министерството на правосъдието и са представили допълнително становище на 9 август 1993 г.

Като обсъди искането, представените доказателства и изтъкнатите доводи, Конституционният съд приема следното:

Нормата на чл. 17, ал. 2 от Конституцията обявява, че собствеността е частна и публична. Правилото не посочва разграничителния критерий, според който да се определи коя собственост трябва да се счита за частна и коя за публична. Освен това е нужно да се изтъкне, че с изключение на чл. 17, ал. 3, който обявява частната собственост за неприкосновена, в Конституцията няма други норми, в които да се говори за частна или публична собственост. За да се отговори на тълкувателното искане по чл. 17, ал. 2 от Конституцията, е от значение кому принадлежи правото на собственост, какви са вещите, които са предмет на това право, и какво е тяхното предназначение.

От гледна точка на субектите, които могат да бъдат носители на частна собственост, Конституционният съд приема, че всеки правен субект може да има такава собственост. За гражданите частната собственост е средство да удовлетворяват своите лични и на близките им потребности, но освен това им дава възможност да развиват и стопанска дейност, от която да извличат доходи. За юридическите лица частната собственост е условие за тяхната икономическа стабилност, за разрастването на тяхната дейност и за постигането на целите, за които те са създадени. Държавата и общините също могат да имат частна собственост, защото и за тях е открита

възможността да извършват стопанска дейност и да бъдат участници в гражданския оборот. Властническите правомощия на държавните и общинските органи и необходимостта да се използва собствеността на държавата и общините в обществен интерес не дават основание тяхната собственост да се счита винаги за публична.

Частната собственост е основа на всяко пазарно стопанство. С действащата Конституция Република България е дала израз на стремежа си да изгради подобно стопанство и това ясно личи от чл. 19, ал. 1, където е предвидено, че икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива.

Ако всеки правен субект може да бъде носител на частна собственост, за публичната собственост това не се отнася. Гражданите и юридическите лица могат да имат само частна собственост. Това е така, защото те нямат властнически правомощия и собствеността им обслужва непосредствено техни ограничени интереси. Всяка собственост независимо от това, на кого тя принадлежи и какъв е нейният предмет, винаги допринася за натрупване на национално богатство и постигане на социален напредък, когато тя се използва разумно от носителя на правото. Това обаче не е основание за извод, че гражданите и юридическите лица могат да имат публична собственост.

Публична собственост имат само субекти, които упражняват властнически правомощия. Такива субекти са държавата и общините. Властническите правомощия на органите на общината я отличават качествено от другите юридически лица, макар че и общината е юридическо лице-чл. 136, ал. 3 от Конституцията. Властническите правомощия на държавните органи са по-широки по обseg от тези на общинските. Това има значение за броя на обектите и техния вид, които могат да се отнесат към публичната собственост на държавата и общините, но не е основание да се отрече възможността общините да имат публична собственост, след като е безспорно, че техните органи имат властнически правомощия.

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 за решението на Конституционния съд 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.

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. Конституционният съд приема за несъмнено, че 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.

Извън обектите по чл. 18, ал. 1 от Конституцията държавата може да има и други вещи като своя публична собственост. Определянето на тази друга публична държавна собственост може да стане само със закон. Само закон може да определи и кръга на вещите, които са публична собственост на общините. Конституционният съд би иззел прерогативите на законодателя, ако се опита да разграничи публичната собственост на държавата и общините от тяхната частна собственост. Като се изключи чл.

18, ал. 1, в Конституцията няма текст, на който Конституционният съд да се опре, за да проведе това разграничение. В подкрепа на това становище на съда е и разпоредбата на чл. 17, ал. 4.

Конституционният съд не навлиза в обсъждане на поставените с искането въпроси за характера на собствеността на публичноправните юридически лица, кои са тези лица и коя тяхна собственост е публична и коя частна. В Конституцията няма понятие "публичноправни юридически лица" и затова Конституционният съд не може да го тълкува.

При тълкуването на чл. 19, ал. 2 и 4 от Конституцията трябва да се държи сметка за това, че и двата текста представляват препращащи норми. Предвидено е, че нормативният акт, който ще конкретизира конституционните правила, трябва да бъде на законово равнище. Броят на нормативните актове, които трябва да се издадат, не е предопределен, но Конституцията изисква това да бъдат актове на Народното събрание, и то закони. Министерският съвет не може да издава актове, които да дадат първична уредба на материята, за която се говори в чл. 19, ал. 2 и 4. И двете алинеи на чл. 19, чието тълкуване се иска, са доразвитие на първата алинея, според която икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива. Тази инициатива не може да се осъществи пълноценно, без да се осигури простор за създаването и развитието на частната собственост. Затова и двете алинеи, чието тълкуване се иска, се отнасят не само за гражданите и юридическите лица, които са изрично споменати, но и за държавата и общините, когато те действат при пазарни условия, т. е. като частни собственици. В подкрепа на това разбиране е и нормата на чл. 137, ал. 2 от Конституцията. Гражданите и юридическите лица при една действително пазарна икономика, която Конституцията иска да гарантира, са по принцип равнопоставени на държавата и общините. Алинеи 2 и 4 се отнасят за стопанската дейност на всички правни субекти.

В чл. 106 от Конституцията са предвидени няколко различни правомощия на Министерския съвет. Тълкувателното искане се отнася за

правомощието да се организира стопанисването на държавното имущество. Това правомощие има много широк предметен обseg. То се отнася не само за двата вида собственост на държавата (публична и частна), но обхваща и другите нейни права и задължения, които са парично оценени. Стопанисването на държавното имущество е съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности. Поддържането на държавното имущество, използването му, събирането на доходи и изплащането на задължения, свързани с него, воденето на документация са все форми на стопанисване. Поначало Министерският съвет не се занимава с това, защото нито е необходимо, нито е възможно той да се нагърби изцяло с тази дейност. Затова нормата предвижда, че той организира стопанисването на държавното имущество. Организирането е типична управленска функция. Доброто стопанисване на държавното имущество е предпоставка за изпълнението на различните държавни функции. На Министерския съвет като висш административен орган в Република България Конституцията е поверила организацията на това стопанисване, защото с основание счита, че така се създават гаранции, че то ще бъде добро. Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество, като се грижи за реда, по който то ще се извършва, и определя този, който ще го извършва. При тази организационна дейност Министерският съвет издава актове, но тя може да се осъществява и от отделни министри или други овластени от Министерския съвет органи. В това отношение Конституцията предоставя на Министерския съвет да вземе решението, считано от него за най-целесъобразно. Тя не предопределя ресорните министри или другите органи, на които той може да повери някаква организационна дейност, свързана със стопанисването на държавното имущество. В живота наистина има случаи, когато във връзка с организационната дейност на Министерския съвет, поверена му с чл. 106 от Конституцията, той е обвързан от определени правила. Обаче тези правила не са конституционни, а се издават на законово равнище.

Поради тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

1. Частна е собствеността на гражданите и юридическите лица. Собствеността на държавата и общините е публична и частна. Изключителната собственост на държавата върху обектите, посочени в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, е публична. Останалите обекти, които са собственост на държавата и общините, са тяхна публична или частна собственост в зависимост от вида и предназначението им. Режимът на тези обекти се определя със закон.

2. Член 19, ал. 2 и 4 от Конституцията предвиждат създаването на условия и гаранции за разгръщането на свободната стопанска инициатива, основана на частната собственост. Принципните условия и гаранции се създават чрез закон. При упражняването на частната собственост всички правни субекти са равнопоставени. Член 19, ал. 2 и 4 се отнасят не само за гражданите и юридическите лица, но и за държавата и общините.

3. Правомощието на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията да организира стопанисването на държавното имущество се отнася за правата и задълженията на държавата, които са парично оценени. Като висш изпълнителен орган той определя от кого и по какъв ред се стопанисва това имущество, освен ако със закон е предвидено друго.

Председател: Асен Манов