

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

**от
Министерския съвет на Република България**

**по
конституционно дело № 8 за 2001 г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 5 юни 2001 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 8 за 2001 г., образувано по искане на Общински съвет – Своге, с което се повдига спор за компетентност между общинския съвет и централни изпълнителни органи, каквито са министърът на икономиката, министъра на регионалното развитие и благоустройството и председателя на Държавната агенция по енергетика и енергийни ресурси.

В определението си от 5 април 2001 г. по същото дело Конституционният съд е приел, че се иска решаване на спор за компетентност за управление и разпореждане с имоти, за които се твърди, че са общинска собственост на основание чл. 2, ал. 1, т. 7 и 9 и ал. 2, т. 2 от Закона за общинската собственост (ЗОС).

1. По допустимостта на искането

Както става ясно от мотивите и обстоятелствената част на искането, Общинският съвет – Своге счита, че с влизане в сила на чл. 2 от ЗОС правото на собственост върху обектите, изброени в чл. 2, ал. 1, т. 7 и 9 и ал. 2, т. 2 е преминало върху общините, от което произтичала необходимостта посочените в искането централни органи на изпълнителната власт да намалят капитала на едноличните търговски дружества с държавно имущество с правото на собственост върху тези обекти и да го предоставят на общините.

В мотивите на определение № 4 на Конституционния съд от 1999 г. по конституционно дело № 13 по описа на съда за 1999 г. Конституционният съд е приел, че за упражняване на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията е необходимо да съществува “припокриване (“застъпване на компетентности”), т.е. ситуация, в която правомощията на органите на местно самоуправление се конкурират с тези на централните изпълнителни органи или на положение, в което се оспорва дадена компетентност на централните изпълнителни органи, респ. тази компетентност се претендира като принадлежаща на органа на местно самоуправление.”

Съпоставянето на посоченото в мотивите на определението на Конституционния съд и фактическата обстановка, която се разкрива от искането и от представените в подкрепа на искането документи, дава основание да се направи извод, че в случая няма спор за компетентност по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията, а има спор за право на собственост.

Както е приел Конституционният съд в определението си от 5 април 2001 г., Общинският съвет – Своге иска решаване на спор за компетентност за управление и разпореждане с имоти, за които се твърди, че са общинска собственост. От приложените към искането документи обаче става ясно, че министърът на икономиката, министърът на регионалното развитие и благоустройството и председателя на Държавната агенция по енергетика и енергийни ресурси не оспорват компетентността на общинския съвет да се разпорежда с общинската

собственост, а оспорват правото на собственост на община Своге върху спорните имущества.

Правото на разпореждане и на управление е част от правото на собственост, а не е властническо правомощие на административен орган. Такова право притежава всеки собственик по отношение на своето имущество, включително държавата и общината по отношение на държавното, съответно общинското имущество. Централните изпълнителни органи и органите на местното самоуправление упражняват това право от името и за сметка на държавата, съответно на общината, а не от свое собствено име. Предвидената в закона тяхна компетентност за разпореждане и управление на имущество произтича и е свързана неотменимо с наличието на право на собственост на държавата или на общината върху имуществото, с което се разпореждат и което управляват. В такъв смисъл тази компетентност съществува само и ако държавата или общината притежават право на собственост върху съответното имущество.

Правото на централните изпълнителни органи да се разпореждат и да управляват собствеността на държавата произтича от чл. 106 от Конституцията и от Закона за държавната собственост – чл. 14 – 31 и чл. 43 – 65. Правото на органите на местното самоуправление да се разпореждат и да управляват собствеността на съответната община произтича от чл. 140 от Конституцията и от ЗОС – чл. 11 – 20 и чл. 34 – 41.

Съпоставянето на посочените законови текстове сочи, че има ясно разделение в органите, овластени да се разпореждат и да управляват държавната собственост и органите, овластени да се разпореждат и да управляват общинската собственост и няма припокриване на компетентност между тях. Няма и изземване или ограничаване на компетенциите на общинския съвет като орган на местното самоуправление. След като компетентността, за която се спори, произтича и се определя от правото на собственост и тя е компетентност на собственика, явно в случая спорът е за правото на собственост. Подобен спор би могъл да възникне и между всеки от спорещите органи

и което и да е физическо или юридическо лице и той също ще бъде спор за собственост, а не спор за компетентност.

Аргумент, че повдигнатият спор е спор за право на собственост се съдържа и в конкретните въпроси, формулирани в искането на Общинския съвет – Своге. С първите два въпроса по същество се иска тълкуване на чл. 2 от ЗОС, а с вторите два се иска Конституционният съд с решението си да се произнесе собственост ли са на община Своге обектите по чл. 2, ал. 1, т. 7 и 9 и ал. 2, т. 2 от ЗОС. Тълкуването на законите и решаването на спорове, възникнали поради противоречиво тълкуване и прилагане на закона и на спорове за правото на собственост обаче не са в компетентността на Конституционния съд съгласно чл. 149 от Конституцията.

От посоченото дотук следва, че повдигнатият спор не е спор за компетентност по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията, а е спор за право на собственост, поради което считаме, че искането на Общинския съвет – Своге е недопустимо и следва да бъде отклонено.

2. По съществува на искането

Ако въпреки посоченото дотук Конституционният съд приеме да разглежда искането по същество, считаме, че органите, които единствено са компетентни да се разпореждат с имущество - общинска собственост, са органите, посочени в ЗОС. Централните изпълнителни органи, включително и министърът на икономиката, министърът на регионалното развитие и благоустройството и председателят на Държавната агенция по енергетика и енергийни ресурси, нямат правомощия да се разпореждат с имущество – общинска собственост.

Ако Конституционният съд прецени, че е в компетентността му да отговори на четирите въпроса, формулирани в искането на Общинския съвет – Своге, считаме, че:

1. Разпоредбите на чл. 2, ал. 1, т. 7 и 9 и ал. 2, т. 2 от ЗОС и на чл. 21, ал. 1, т. 8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация са задължителни за министъра на икономиката, министъра на регионалното развитие и благоустройството и председателя на Държавната агенция за енергетика и енергийни ресурси в съответствие с чл. 86, ал. 2 от Конституцията на Република България. Посочените държавни органи не могат да се разпореждат с имущество – общинска собственост, а могат да упражняват единствено правата на собственост на държавата в случаите, при условията и по реда, предвидени в нормативните актове.

2. От влизането в сила на ЗОС не възниква задължение за министъра на регионалното развитие и благоустройството, председателя на Държавната агенция по енергетика и енергийни ресурси и министъра на икономиката като органи, упражняващи правата на държавата като собственик на акции и дялове в едноличните търговски дружества с държавно имущество да намалят капитала на тези дружества със стойността на обектите по чл. 2, ал. 1, т. 7 и 9 и ал. 2, т. 2. Извод в такъв смисъл следва от чл. 2, ал. 4 от ЗОС, съгласно който не са общинска собственост по смисъла на този закон имотите и вещите на търговски дружества, дори и ако общината е била единственият им собственик, както и от липсата на разпоредба с изрично задължение за централните изпълнителни органи за намаляване на капитала на едноличните търговски дружества с държавно имущество. Ако законодателят целеше резултата, твърдял от Общинския съвет – Своге, той би следвало с изрична разпоредба да вмени на посочените органи това задължение, както бе направено например с § 34 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (ДВ, бр. 109 от 1995 г.), с § 4 от Закона за морските пространства, вътрешните води и пристанищата на Република България, с § 90 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за гражданското въздухоплаване (ДВ, бр. 85 от 1998 г.)

Явно Общинският съвет – Своге счита, че чл. 2, ал. 1 от ЗОС създава забрана за всички останали лица освен общината, да притежават право на собственост върху изброените в текста обекти, поради което според него от тази разпоредба следва задължение за намаляване на капитала на едноличните търговски дружества с държавно имущество. Според нас обаче тълкуването на чл. 2, ал. 1 от ЗОС в съответствие с конституционните разпоредби и разпоредбите в другите закони налага противоположния извод, а именно че текстът не създава подобна забрана. Изброяването в чл. 2, ал. 1 от ЗОС е заимствано от § 7 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за местното самоуправление и местната администрация, съгласно който с влизане в сила на закона преминават в собственост на общините държавните имоти, посочени в текста. В резултат правото на собственост на държавата върху тези имоти бе прехвърлено на общините, като това прехвърляне настъпи по силата на закона, без да е необходимо волеизявление на друг държавен орган или на съответната община. Същият законов текст в ал. 2 изрично изключи прехвърлянето на имуществото, включено в капитала на държавните предприятия (подобно прехвърляне на правото на собственост на юридически лица не би могло да се извърши със закон в нарушение на чл. 17, ал. 3 и ал. 5 от Конституцията), без да се задължават органите, упражняващи правата на държавата държавните предприятия, да намаляват капитала им с правото на собственост върху това имущество (което би било необходимо, ако се цели държавата впоследствие да прехвърли това право на общините). Ясна е волята на законодателя – държавата прехвърля на общините само притежаваното от самата нея право на собственост върху изброените в текста обекти, без обаче да създава забрана за всички останали лица да притежават право на собственост върху подобни обекти и без по този начин да изключва тези обекти от гражданския и търговския оборот.

Възприемането на тълкуването на чл. 2, ал. 1, което поддържа Общинският съвет – Своге, би означавало, че общината след придобиването на правото на собственост върху изброените в текста обекти вече не може по никакъв начин да се разпорежда с това право,

включително и не може да го апортира в еднолични търговски дружества с държавно имущество, тъй като никой друг освен общината като юридическо лице не може да притежава право на собственост върху тези обекти, а търговските дружества са юридически лица, отделни от техните собственици. Същевременно дейността, която се извършва с голямата част от тези обекти, е търговска дейност и нейният характер налага тя да се извършва от търговски дружества, както следва и от чл. 51 от ЗОС. Ако това беше идеята на законодателя, то в закона би трябвало да има уредба на условията и реда, при които общината ще извършва тази търговска по своя характер дейност. При това следва да се има предвид, че за някои от обектите, посочени в чл. 2, ал. 1, т. 7 и 9, има приети и специални закони, които уреждат въпроса относно правото на собственост на държавата, на общината и на физически и юридически лица върху тези обекти (Закон за пътищата, Закон за енергетиката, Закон за водите) и които имат приоритет пред уредбата в общия закон, какъвто е ЗОС.

3. От влизането в сила на ЗОС собственост на общините са само тези обекти, които отговарят на изискванията в закона и преди влизането му в сила са били собственост на държавата, а не на физически или юридически лица. Имуществото, което до този момент е било собственост на еднолични търговски дружества с държавно имущество, остава собственост на тези дружества и след влизането в сила на ЗОС. Държавата не може със закон да се разпорежда с правото на собственост на физически и юридически лица, независимо от нейното участие в капитала на юридическите лица, тъй като това би било нарушение на чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията. Ако законодателят искаше да предостави на общините имуществото, включено в капитала на едноличните търговски дружества с държавно имущество, той щеше да задължи централните изпълнителни органи да намалят капитала на дружеството, като извадят правото на собственост върху съответните обекти, така че в резултат тези обекти да станат държавна собственост и да могат да се предоставят със закон на общините.

Тълкуването на Общинския съвет – Своге, според което правото на собственост е преминало върху общините, не може да бъде

възприето, тъй като то води до правни последици, несъвместими с Конституцията. Особено ясно това личи при тълкуването на чл. 2, ал. 1, т. 9 от ЗОС, както и на чл. 2, ал. 1, т. 6, което не може да бъде различно от това на чл. 2, ал. 1, т. 7 и 9. Съгласно тези текстове общинска собственост са и обектите от общинската инфраструктура от местно значение, предназначени за търговско обслужване на населението от съответната община, посочените в текстовете жилища, ателиета и гаражи. При това положение възприемането на тълкуването на Общинския съвет – Своге би означавало, че с влизането в сила на ЗОС всички магазини на територията на общината, които са предназначени да обслужват населението, паркингите, ателиета, жилищата и другите обекти са станали общинска собственост по силата на закона, т.е. със закона е отнето правото на собственост не само на едноличните търговски дружества с държавно имущество, а и на всички останали физически и юридически лица. Това противоречи на чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията, а безспорно е, че никой законов текст не може да бъде тълкуван по начин, водещ до правни изводи и последици, забранени от Конституцията.

4. И след влизането в сила на ЗОС имуществата, включени в капитала на едноличните търговски дружества с държавно имущество, както и имуществата, включени в капитала на други търговски дружества или притежавани от физически и юридически лица, са тяхна частна собственост. Противното тълкуване на чл. 2 би означавало, че законът има отчуждително действие и отнема правото на собственост от тези субекти в противоречие с чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:


(Иван Костов)

