

О С О Б Е Н О М Н Е Н И Е

по к.д. 18/2000 г. на съдията Румен Янков

По правило, в исторически план, публичната държавна собственост е представяна за антитеза на частната и общинска собственост. И терминът, не рядко, се използва неясно, за покриване на редица действия свързани с ограничаването на останалите видове – национализацията на частната /в близкото минало/ и ограничаване или отнемане на общинската /каквото е и обсъжданията по-долу случай /.

Промените в Закона за народното здраве /ЗНЗ/ са илюстрация на този ход на мисли. Така с преходните разпоредби на ЗНЗ е предвидено публични здравни заведения да бъдат само тези, които се създават от Министерския съвет, независимо от наличието на норми, които уреждат правото на общинска собственост .

Конституцията в чл. 140 постановява, че общината има своя собственост, която ползува в интерес на териториалната общност. А чл. 17, ал. 4 определя, че “Режимът на обектите на държавната собственост се определя със закон”.

От текстовете се налагат няколко извода: прогласява се възстановеното с Конституцията от 1971 г /ДВ. бр.29/90/ и отречено с Конституцията от 1947 г. право на общинска собственост. Установява се разграничението между държавна и общинска собственост . Предвижда се самостоятелно уреждане на техния режим, като в същност под режим се разбира придобиването, съдържанието и защитата.

В рамките на срока по параграф 2, ал. 3 от Преходните разпоредби на Конституцията е гласуван Закона за местното самоуправление и местната администрация /МСМА/ ДВ, бр.29/91 г. По

силата на § 7, т. 6 от Преходните и заключителни разпоредби на същия закон обектите от общинската инфраструктура с местно значение, предназначени за административни потребности на общината, както и за здравно, културно, търговско и битово обслужване преминават в нейна собственост /измененията в ДВ бр. 49/95 г. и 26/2000 г. не касаят болничните заведения/.

Правилото, че болничните заведения с местно значение са собственост на общините е приповторено от чл. 2 от Закона за общинската собственост. От горното следва изводът, че болничните заведения по своята същност са обявени за публична общинска собственост.

Аргумент, че болничните заведения не са публична държавна собственост е чл. 2 от Закона за държавната собственост. Разпоредбата му може да бъде обобщена – това са имотите предназначени за “трайно задоволяване на обществени потребности от национално значение, чрез общо ползуване”.

Правото на законодателя според чл.17, ал.4 от Конституцията е да определи режима на държавата и общинска собственост. Под право на собственост трябва да се разбира съдържанието на правомощията изразяващи се в непромененото от времето триединство – ползуване, владение и разпореждане. Правомощието разпореждане от своя страна се изразява във възможността собственикът да отчуждава, обременява или учредява вещни тежести по отношение на собственото си право. Но както класическото право на собственост с течение на времето разширява своя обхват по отношение на вещите /интелектуална, търговска собственост, нематериални блага и пр./, така и формите на въздействие чрез правото на разпореждане също бележат развитие. Така в правото на разпореждане понастоящем безусловно трябва да се включи правомощието, чрез което може да се вземе решение за

преобразуване и приватизация на определено имущество. А разпореждане в случая е налице, защото престават да бъдат общинска собственост по смисъла на закона имотите и вещите на търговските дружества, дори ако общината е била единственият им собственик – чл.2, ал. 4 ЗОБС и чл. 104, ал. 1 ЗЛЗ. Вследствие на това решението за определяне размера на дяловете и акциите, и за отчуждаването им, като разновидност на правото на разпореждане, не могат да бъдат взети от общината. Затова, вън от прерогативите на Министерски съвет, който по силата на чл. 106 от Конституцията е овластен да стопанисва само държавно имущество, е да делегира на министър или на Агенцията за приватизация права да взимат решение за приватизация на общинска собственост. Законови норми в посочения смисъл противоречат на Конституцията, а именно, че държавата е единна с местно самоуправление, и че общината има право на собственост, която се ползва в интерес на териториалната общност – чл.2, ал.1 и чл.140 от Конституцията.

В качеството си на вид собственост, общинската публична собственост според чл.17, ал.1 от Конституцията наравно с останалите се гарантира и защитава от закона. Правото ѝ на защита се гарантира по пътя на изключването – не може да се посяга на който и да е вид на правото на собственост извън хипотезата на чл. 17, ал. 5. Тъкмо тези гаранции и защита са отречени и нарушени със Закона за лечебните заведения .

В ориентираното към пазарна икономика общество правото на собственост е институт на гражданското право и съдържанието му може да се ограничава единствено от собственика като се изключи случая, когато са налице предпоставките за отчуждаване по смисъла на чл. 17, ал.5 от Конституцията.

Действително по силата на чл. 52, ал. 5 от основния закон държавата е овластена да осъществява контрол на всички здравни заведения. Но такъв стриктен контрол е предвиден да се осъществява в максимална степен по реда на част трета на ЗЛЗ: назначена комисия от министъра на здравеопазването изработва областната здравна карта, която след това министърът еднолично утвърждава – чл. 32 от закона; предвиденият стриктен регистрационен и разрешителен режим при откриването на болнични заведения от всякакъв вид, в същия закон също се осъществява пряко от министъра на здравеопазването.

И още нещо важно: Законът за общинската собственост е от тези по глава първа на Конституцията - Основни начала, които са гласувани от Народното събрание на основание § 3, ал. 3 от Преходните и заключителни разпоредби. Наистина конституционна делегация е предвидена и в чл. 52, ал. 1 и 2 от Конституцията, но досежно здравето осигуряване и финансиране на здравеопазването. Недопустимо е изначалният режим на правото на общинска собственост да бъде дерогиран с норми от друг закон, който няма за предмет основните конституционни начала.

От гледище на тази обща постановка противоречат на Конституцията следните текстове на ЗЛЗ:

Член 101, изм. ДВ, бр. 65/2000 г., според който съществуващите публични здравни заведения за болнична помощ се преобразуват в лечебни заведения – еднолични търговски дружества със заповед на министъра на здравеопазването в срок до 1 септември 2000 г.

Употребеното родово понятие “публични здравни заведения за болнична помощ” не може да бъде разбирано по друг начин, освен като включващо държавно и публично общинско имущество. Ако се прилага текста трябва да се приеме, че правомощията включват правото на

разпореждане в изложения по-горе смисъл от орган на изпълнителната власт, вместо от орган на местното самоуправление.

Разпоредбата на чл. 102, ал. 1 предвижда, че публичните здравни заведения за извън болнична помощ се преобразуват със заповед също на министъра в еднолични търговски дружества, като текста визира амбулаториите за първична и групова медицинска помощ, медицинските и стоматологичните центрове, медико-стоматологичните и диагностично-консултативните центрове, както и самостоятелните лаборатории от този вид. Доколкото посочените заведения са публична общинска собственост, тъй като те безусловно са част от местната здравна инфраструктура и фактът, че дори в този случай не им се признава и правото на дружествен дял, разпоредбата очевидно е противоконституционна.

Оспорената разпоредба на чл.104, ал.1 ЗЛЗ е свързана с обсъдените по-горе. Тя не може да има самостоятелно съществуване, тъй като в хипотезата ѝ са включени норми коментирани по-горе, които са противоконституционни. И след като предпоставката противоречи на Конституцията, последиците не могат да бъдат квалифицирани по друг начин.

В крайна сметка оспорените норми нямат общо с правомощията на държавата по чл. 52 ал.5 от Конституцията да упражнява контрол върху всички здравни заведения в страната. Те могат да бъдат преценявани като насочвана приватизация на болничното дело.

