



63

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 11

София, 21 май 2001 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Христо Данов

Членове: Георги Марков

Димитър Гочев

Тодор Тодоров

Неделчо Беров

Стефанка Стоянова

Маргарита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Румен Янков

Живан Белчев

Пенка Томчева

при участието на секретар-протоколита Росица Топалова разгледа в закрито заседание на 15 март, 19 и 21 май 2001 г. конституционно дело № 18/2000 г., докладвано от съдията Неделчо Беров.

Делото е образувано по искане на 57 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване противоконституционността на разпоредбите на чл.101, ал.1 и 5, чл.102, ал.1, чл.104, ал.1 и чл.109, ал.1, т.3 относно думите "след одобрение или по предложение на министъра на здравеопазването" от Закона за лечебните заведения /ЗЛЗ/, обнародван ДВ, бр.62/1999 г., изменен и допълнен ДВ, бр.88/1999 г., 113/1999 г., 36/2000 г. и 65/2000 г. Освен това се иска установяването на последната разпоредба /чл.109, ал.1, т.3

ЗЛЗ/ и за несъответстваща на Европейската харта за местното самоуправление /ЕХМС/, обн. ДВ, бр.46/2000 г.

В искането се поддържа, че с посочените разпоредби на ЗЛЗ е нарушено изключителното право на общинските съвети да се разпореждат с общинската собственост. При преобразуването на публичните здравни заведения в търговски дружества министърът на здравеопазването неправомерно се разпорежда с чужда /общинска/, а не с държавна собственост. С преразпределението на капитала на преобразуваните болнични заведения по същество е извършена национализация на общинска собственост. Поради това вносителите считат, че посочените в искането разпоредби противоречат на принципите на правовата държава, на местното самоуправление, на защитата на собствеността – чл.4, ал.1, чл.17, ал.5 и чл.140 от Конституцията. За разпоредбата на чл.109, ал.1, т.3 ЗЛЗ се твърди, че ограничава общинските съвети при упражняване на компетенциите им и поради това не съответства на чл.4, т.2 и 4 ЕХМС.

В искането е включена молба, на основание чл.22, ал.3 от Закона за Конституционния съд /ЗКС/, да бъдат обявени за нищожни актовете на министъра на здравеопазването за преобразуването на общинските здравни заведения.

С определение от 18 януари 2001 г. Конституционният съд допусна искането за разглеждане по същество и конституира като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на здравеопазването, Националното сдружение на общините в Република България, Българския лекарски съюз и Съюза на стоматолозите в България. На заинтересуваните страни бе дадена възможност да изразят писмено становищата си по искането.

Народното събрание, Министерският съвет, министърът на здравеопазването и Българският лекарски съюз изразяват мнение в писмените си становища, че искането е изцяло неоснователно, като

излагат подробни съображения за неговото отхвърляне. Поддържа се, че с оспорените разпоредби на ЗЛЗ се променя статута на публичните здравни заведения, като се трансформират от такива на бюджетна издръжка в търговски дружества.

Съгласно Закона за общинската собственост /ЗОС/ и Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ общинска собственост са обектите на общинската инфраструктура с местно значение, предназначени за здравно обслужване на населението. Посочените в приложението към чл.101, ал.5 ЗЛЗ обединени /бивши окръжни/ болници обслужват населението на всички общини в рамките на бившия окръг /сега област/, а не само населението на общината, където се намират. Поради това те не са общинска собственост. Авторите на посочените становища изтъкват, че закрилата на здравето на гражданите е обществен интерес от най-висш порядък, поради което основният закон допуска държавно регулиране на обществените отношения в тази област.

Според авторите на същите становища чл.109, ал.1, т.3 ЗЛЗ съответства на ЕХМС, която допуска ограничаване на правомощията на органите за местно самоуправление от друга власт, когато това е в рамките на закона. В тези становища е отбелязано също така, че заповедите на министъра на здравеопазването за преобразуване на публичните здравни заведения са издадени в изпълнение на действащия към момента на издаването им ЗЛЗ, поради което не могат да бъдат актове, постановени от некомпетентен орган по смисъла на чл.22, ал.3 ЗКС. Освен това се посочва, че съгласно чл.125, ал.2 от Конституцията по спорове за законността на актове на министрите се произнася Върховният административен съд.

Националното сдружение на общините в Република България застъпва обратното становище – че оспорените разпоредби на ЗЛЗ са

противоконституционни. Съображения за несъответствие с МХМС не са посочени.

Авторът на това становище счита, че районните болници са публична общинска собственост съгласно § 7 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗМСМА и чл.2, ал.1, т.6 и 9 ЗОС. Според същия автор нарушено е гарантираното конституционно право на собственост на общините с чл.17, ал.1 от основния закон, тъй като разпоредбата на чл.101, ал.5 ЗЛЗ прехвърля общинска собственост в собственост на акционерни дружества, в които общината не е едноличен собственик на капитала. Застъпва се разбирането, че с чл.104, ал.1 ЗЛЗ се извършва трансформация на собственост от общинска в частна – на търговски дружества, което е принудително отчуждаване на собственост. Това не се прави от компетентния орган – общинския съвет, за да се третира като образуване на търговско дружество с имущество, общинска собственост.

Като обсъди изложените съображения в искането и в постъпилите становища на страните, Конституционният съд приема следното:

I. По искането за установяване на противоконституционност.

Разпоредбите на чл.101, ал.1 и 5, чл.102, ал.1 и чл.104, ал.1 ЗЛЗ са от раздела “Преобразуване на публичните здравни заведения”. В основата на оспорването им е въпросът дали тези заведения или част от тях са собственост на общините. Това налага първо да бъде обсъден същият въпрос.

Конституцията на Република България посочва общинската собственост като един от видовете собственост, но не съдържа разпоредби, които да конкретизират обектите на същата собственост или да посочват критерии за такава конкретизация. Конституционният съд е имал повод при тълкуването на чл.17, ал.2 от Конституцията да посочи, че само със закон може да се определи кръга на вещите, които са публична, съответно частна 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 /Решение № 19 от 1993 по к.д. № 11 от 1993 г., ДВ, бр.4 от 1994 г./. В чл. 17, ал.4 е предвидено тези въпроси да бъдат уредени със закон. Поради това е необходимо да се има предвид законовата уредба на общинската собственост.

След като общинската собственост отсъстваше като правен институт в българската правна система повече от 40 години възстановяването на правната ѝ уредба се извърши с изменението на Конституцията на НРБ от 1971 г. и на Закона за собствеността /ЗС/ през 1990 г. /ДВ, бр.29 и бр.31 от 1990 г./ и доразви с изменението на същия закон при приемане през следващата година на ЗМСМА /ДВ, бр.77 от 1991 г./. Съгласно § 7, т.6 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗМСМА, с влизане в сила на този закон преминават в собственост на общините изчерпателно посочени държавни имоти, между които и обектите на общинската инфраструктура с местно значение, предназначени за здравно обслужване. Същата правна уредба се включи в чл.2, ал.1, т.6 /ДВ, бр.44 от 1996 г./ и т. 9 ЗОС /ДВ, бр.96 от 1999 г./, като се прибави, че посочените обекти трябва да са предназначени за обслужване на населението на съответната община. Оспорените разпоредби са с редакцията, която са имали още при приемане на ЗЛЗ през юли 1999 г. и уреждат преобразуването на съществуващите по същото време публични здравни заведения.

1. Според чл.101, ал.1 ЗЛЗ съществуващите публични здравни заведения за болнична помощ, диспансери и болничните диагностично-лечебни структури към висшите медицински училища се преобразуват в лечебни заведения – еднолични търговски дружества със заповед на министъра на здравеопазването. Разпоредбата се отнася за всички посочени в нея здравни заведения независимо от собствеността им. Според вносителите на искането отнесена към общинските болници

разпоредбата означава, че министърът на здравеопазването неправомерно се е разпоредил с чужда /общинска/, а не държавна собственост.

Публични са здравните заведения, които се създават от Министерския съвет за нуждите на общественото здравеопазване - § 2 от допълнителните разпоредби към Закона за народното здраве /ЗНЗ/, допълнение ДВ, бр.12/1997 г. До влизане в сила на ЗЛЗ статутът на здравните заведения се регламентира в ЗНЗ, според който тези заведения са публични и частни – чл.1а /ДВ, бр.12 от 1997 г., изм. бр.62 от 1999 г./. Този закон не разделя публичните здравни заведения на държавни и общински в зависимост от собствеността. Публично здравно заведение се открива, преобразува и закрива от Министерския съвет по предложение на министъра на здравеопазването /чл.2, ал.2 ЗНЗ, изм. ДВ, бр.12 от 1997 г., бр.70 от 1998 г. и бр.62 от 1999 г./. Така са създавани заварените публични здравни заведения, които се преобразуват съгласно ЗЛЗ. Променя се статутът на публичните здравни заведения, като се трансформират от такива на бюджетна издръжка в търговски дружества.

Със заповедта за преобразуване по чл.101, ал.1 ЗЛЗ съответните имоти и вещи губят качеството си на публична собственост и стават частна държавна, съответно общинска собственост. Няма конституционни пречки това преобразуване да стане с акт на министър, доколкото в случая това правомощие му е делегирано от закона. Конституцията оправомощава законодателя със закон да определи “Режимът на обектите ... на общинската собственост” – чл.17, ал.4. Това правомощие включва преобразуването на публичната собственост в частна. Този който може да посочи коя общинска собственост е публична и коя частна, може и да преобразува. Същевременно, щом законодателят може да преобразува, той може със закон да делегира това свое правомощие на посочен от него орган.

Конституционносъобразно в ЗЛЗ като такъв орган е определен министърът на здравеопазването. Конституцията не забранява на законодателя да реши кое е частна или публична собственост. Преобразуването не е нарушение на основния закон.

По силата на чл.101, ал.1 ЗЛЗ, прилагана и тълкувана заедно с чл.101, ал.6 ЗЛЗ, правото на собственост върху преобразуваните публични заведения, извън тези по ал.4 и 5, се трансформира в право на собственост върху капитала на дружеството. Титулярът на правото на собственост остава същият. Това е общината, на чиято територия се намира седалището на дружеството. Правата на собственика се упражняват от общинския съвет.

Поначало заповедта за преобразуване по чл. 101, ал. 1 ЗЛЗ не засяга титуляра на правото на собственост. В тази хипотеза правото на собственост на общината върху лечебното заведение не се отнема. Собствеността запазва общинския си характер. Променя се единствено правната форма, в която това право се осъществява. Вещноправната последица от заповедта е промяната в характера на правото на собственост – от публичноправно в частноправно.

С чл. 101, ал. 1 ЗЛЗ не се извършва национализация на общинска собственост. Не е налице хипотезата на чл. 17, ал. 5 от Конституцията, защото няма принудително отчуждаване на собственост, която от общинска става държавна.

Няма нарушение на конституционни норми, гарантиращи правото на общинска собственост и искането на това основание в тази му част следва да се отхвърли.

2. Втората оспорена разпоредба е на чл.101, ал.5 ЗЛЗ.

С този член се създава специална /вътре в ЗЛЗ/ уредба за изрично посочени в приложение към закона лечебни заведения /всичките районни болници в отделните градове – общо 26 на брой/. Тези заведения са общинска собственост съгласно чл. 2, ал. 1, т. 6 и 9 ЗОС и

§ 7, т. 6 ЗМСМА. Те са лечебни заведения с местно значение и по смисъла на чл. 101 ЗЛЗ. Това личи от обстоятелството, че уредбата по чл. 101, ал. 5 ЗЛЗ е специална, самостоятелна. Тя е отделна от уредбата по чл. 101, ал. 4, където е уредено преобразуването на “националните центрове, осъществяващи лечебна дейност”.

Аргументът, че болничните заведения не са публична собственост, е чл. 2 от Закона за държавната собственост /ЗДС, ДВ, бр.44 от 1996 г./. Разпоредбата му може да бъде обобщена - “това са имотите предназначени за “трайно задоволяване на обществени потребности от национално значение, чрез общо ползване”.

Неубедителен е аргументът, че бившите окръжни болници престават да бъдат публична общинска собственост, защото обслужват вече не една, а няколко общини или пък правото на собственост да се свързва със смесеното финансиране на общинските обекти. Действително може да се спори относно съдържанието на израза “местно значение”, употребен в § 6 и 7 ЗМСМА и в ЗОС. Тук наистина има място за тълкуване, но което при наличието на израза в ЗДС “потребности от национално значение” не създава затруднение. Това ще са местни нужди задоволяващи потребностите на жителите от общината, а не населението на страната. Правилото не може да се абсолютизира и нуждите ще са местни дори да задоволяват потребностите на няколко общини.

Доколкото бившите окръжни болници, описани в приложението на чл. 101, ал. 5 ЗЛЗ, са публична общинска собственост, разпоредбите противоречат на чл. 17, ал. 5 от Конституцията и по същество си представляват принудително отчуждаване на собственост без да са налице държавни нужди.

След преобразуването на лечебните заведения по чл. 101, ал. 5 ЗЛЗ в акционерни дружества, правото на собственост върху техния

капитал се придобива ex lege съответно от държавата — за 51 на сто от капитала и от общините — 49 на сто от капитала.

Законът предвижда, че акционери могат да бъдат няколко общини, като участието им в рамките на предоставените им 49 на сто се разпределя пропорционално на населението, живеещо в тях.

Този законова уредба осъществява две функции. Тя пряко прехвърля правото на собственост от общините на държавата /в случаите, когато първоначално общините са притежавали повече от половината от публичното лечебно заведение/; тя преразпределя правото на собственост върху болницата между общините според броя на населението.

В двете посоки нормата има отчуждително действие. Спрямо държавата нормата изпълнява функция на национализация без да са налице условията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията /обоснована държавна нужда, предварително и равностойно обезщетение/. Държавата придобива мажоритарно право на собственост върху преобразуваната болница, независимо дали въобще е имала право на собственост върху тази болница преди това. В случаите, когато собствеността е била изцяло или преобладаващо общинска, последващото ѝ одържавяване /на 51 на сто от нея/ винаги е отчуждаване на общинска собственост в полза на държавата. Забраната за такова отчуждаване се съдържа в чл. 17, ал. 5 от основния закон.

Конституцията задължава държавата да гарантира и правото на общинска собственост — чл. 17, ал. 1. От друга страна разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от основния закон закриля общинската собственост срещу държавата. Да се отрече това би означавало да се обезсмисли самостоятелният конституционно установен вид общинска собственост. Понятието “общинска собственост” в чл. 17 и конституционната норма на чл. 140 “Общината има право на своя собственост...” ще останат

кухи фрази и държавата ще може във всеки момент по свое усмотрение със закон да отчуждава общинска собственост.

Спрямо общините нормата на чл. 101, ал. 5 ЗЛЗ създава неоснователно обогатяване на едни от тях за сметка на други. Общините са самостоятелни правни субекти. Разпределянето на правото на участие според броя на население в отделните общини – съакционери не държи сметка за първоначалното право на собственост. Може да се окаже, че една община, която изключително със свои средства е изградила, разширила и/или обзавела болницата ще получи по-малко участие, тъй като населението ѝ е по-малобройно от това на съседната община. Последната може да не е участвала в изграждането и обзавеждането на болницата, а с акта за преобразуване се оказва собственик на имот. Очевидно уредбата създава условия за нарушаване на принципите на справедливостта – преамбюл на Конституцията, на правовата държава – чл. 4, ал. 1 и отново на забраната за принудително отчуждаване на собственост – чл. 17, ал. 5 от Конституцията, а доколкото болниците са търговски дружества – и на изискването на създаване на еднакви условия за стопанска дейност – чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Ето защо разпоредбата на чл. 101, ал. 5 ЗЛЗ е противоконституционна.

3. Разпоредбата на чл. 102, ал. 1 ЗЛЗ се отнася до преобразуването на съществуващите публични здравни заведения за извънболнична помощ без да пояснява кой придобива собствеността върху капитала на създадените еднолични търговски дружества.

Разпоредбата не визира собственически права на държавата, нито превръщане на общинска собственост в държавна, поради което твърдегията за нарушение на чл. 17, ал. 5 и чл. 140 от Конституцията са неоснователни.

Всички публични здравни заведения за извънболнична помощ са общинска собственост. Затова не оспорените ал. 4 от същия чл. 102 ЗЛЗ препраща към актове на общински съвет, а ал. 6 – към управленчески функции на кмета на общината. В също неоспорената ал. 1, т. 2 на чл. 109 ЗЛЗ е посочено, че общинските съвети като собственици вземат решения за приватизацията на тази категория лечебни заведения.

Преобразуването на тези обекти от публична в частна общинска собственост със заповед на министъра на здравеопазването не е нарушение на Конституцията, както се поясни при обсъждането на чл. 101, ал. 1 ЗЛЗ.

Искането следва да се отхвърли в тази част.

4. Съгласно чл.104, ал.1 ЗЛЗ с преобразуването на публичните здравни заведения по чл.101, 102 и 103 предоставеното за стопанисване и управление движимо и недвижимо имущество – държавна или общинска собственост, включено в балансите на здравните заведения, въз основа на които се преобразуват, преминава в собственост на дружествата.

Преобразуването в търговски дружества е свързано с промени относно собствеността. Държавата или общината губи собствеността върху вещественния състав на имуществото, включено в балансите на здравните заведения. Правото на собственост се преобразува в право на собственост върху капитала на търговските дружества. Притежателят на капитала придобива освен това управленчески и контролни права. Носител на всички вещни права е търговското дружество като самостоятелен правен субект, а не собственикът на капитала на дружеството.

Тези промени не водят до превръщане на общинска собственост в държавна или обратно. Носителите на правото на собственост върху имуществото на преобразуваните публични здравни заведения стават

носител на правото на собственост върху капитала на създадените търговски дружества.

При създаването на чл.104, ал.1 ЗЛЗ законодателят е действал в изпълнение и в рамките на Конституцията, поради което разпоредбата не е противоконституционна.

5. Оспорена е конституционността на изискването по чл. 109, ал. 1 т. 3 ЗЛЗ “Решенията за приватизация и всички действия свързани с приватизационната процедура” на общинските съвети по приватизацията на лечебните заведения с общинско участие да се извършва “след одобрение или по предложение на министъра на здравеопазването”.

Действията по приватизацията по своето естество имат разпоредителен характер; те целят прехвърляне на правото на собственост на физически или юридически лица. Сменя се титуляра на това право. Ето защо, неотменим елемент от правото на собственост е правомощието на собственика с автономен акт да се разпорежи със своето право. Волята на собственика /общинския съвет/ да се разпорежи с правото си на собственост като го прехвърли на друго /физическо или юридическо/ лице не може да зависи от одобрението или разрешението на трето лице /държавен орган/. Въвеждането на оспореното изискване по недопустим начин накърнява правото на собственост на общината, поради което е противоконституционно – чл.140 от основния закон.

II. Обявяването на противоконституционността на оспорената част от чл. 109, ал. 1, т. 3 ЗЛЗ има за последица прекратяване нейното действие и съществуване, като правна норма от действащото законодателство /чл. 151, ал. 2 от Конституцията и чл. 22, ал. 2 ЗКС/. Поради това е безпредметна преценката по чл. 149, ал. 1, т. 4 от основния закон за несъответствие на същата законова разпоредба с ЕХМС. Искането не следва да се разглежда в тази му част. В този смисъл е практиката на съда – Решение № 19/1997 г. по к.д. № 13/1997

48

г. ДВ, бр. 120/1997 г., Решение № 9/1998 г. по к.д. № 6/1998 г., ДВ, бр. 45/1998 г. и Решение № 8/1999 г. по к.д. № 4/1999 г. ДВ, бр. 47/1999 г.

По изложените съображения и на основание чл.149, ал.1, т.2 и 4 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 101, ал. 5 и чл. 109, ал. 1, т. 3 относно думите "след одобрение или по предложение на министъра на здравеопазването" от Закона за лечебните заведения, обнародван ДВ, бр. 62/1999г., изменен и допълнен ДВ, бр. 88/1999 г., 113/1999 г., 36/2000 г. и 65/2000 г.

Отхвърля искането на 57 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване на противоконституционността на чл. 101, ал. 1, чл. 102, ал. 1 и чл. 104, ал. 1 от същия закон.

Оставя без разглеждане искането за установяване несъответствие на чл. 109, ал. 1, т. 3 относно думите "след одобрение или по предложение на министъра на здравеопазването" от същия закон с Европейската харта за местното самоуправление.

Председател:

Христо Данов

Членове:

Георги Марков

Димитър Гочев

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Тодор Тодоров

Неделчо Беров

Стефанка Стоянова

Маргарита Златарева

Румен Янков

Живан Белчев

Пенка Томчева