

С Т А Н О В И Щ Е

по конституционно дело № 18 от 2000 г.

Министерският съвет, възползвайки се от предоставената му възможност с определението на Конституционния съд от 19 януари 2001 г., изразява следното становище по конституционно дело № 18 от 2000 г.:

Конституционното дело е образувано по искане на група народни представители за установяване на 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 от Закона за лечебните заведения, за установяване несъответствието на чл. 109, ал. 1, т. 3 от същия закон с международен договор, по който Република България е страна, както и за обявяване актовете на министъра на здравеопазването, с които се преобразуват общински здравни заведения, за нищожни. Искането е за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 101, ал. 1 и 5, чл. 102, ал. 1, чл. 104, ал. 1 и чл. 109, ал. 1, т. 3 от Закона за лечебните заведения като противоречащи на чл. 4, ал. 1 и чл. 140 от Конституцията, но вносителите аргументират тяхната противоконституционност като противоречие и с други конституционни принципи и норми - принципа на местното самоуправление, принципа на защита на собствеността и чл. 17, ал. 5. Според вносителите на искането разпоредбата на чл. 109, ал. 1, т. 3 не съответства и на принципите на чл. 4, т. 2 и 4 от Европейската харта за местното самоуправление.

Конституционният съд с определението си от 26 януари 2001 г. е допуснал за разглеждане по същество искането в частта за установяване на противоконституционност и на несъответствие с международен договор, но не

и включената в него претенцията за обявяване на нищожност на актове на министър. Предвид на това Министерският съвет изразя становище по същество само относно твърдяната противоконституционност и несъответствие с международен договор на разпоредбите на Закона за лечебните заведения, но не и относно оспорената действителност на актовете на министъра на здравеопазването.

Разглеждането на спорове относно законосъобразността на актовете на министрите не е в правомощията на Конституционния съд. От една страна, чл. 125, ал. 2 от Конституцията изрично предвижда, че по тези спорове се произнася Върховният административен съд. От друга страна, чл. 149 от Конституцията нито предвижда подобно правомощие за Конституционния съд, нито допуска то да му бъде предоставено със закон. Ето защо чл. 22, ал. 3 от Закона за Конституционния съд не е основание, на което подалите искането народни представители могат да сезират Конституционния съд с въпрос относно законосъобразността на актове на министъра на здравеопазването, с които той преобразува здравни заведения в търговски дружества.

Министерският съвет счита, че всички искания за обявяване на противоконституционност на разпоредби на Закона за лечебните заведения следва да бъдат отхвърлени като неоснователни предвид на следните съображения:

1. На първо място в искането се твърди, че предвиденото в чл. 101, ал. 1 и чл. 102, ал. 1 правомощие на министъра на здравеопазването да преобразува съществуващите публични заведения съответно за болнична и извънболнична помощ нарушава гарантираното в чл. 140 от Конституцията право на общините на собственост. Разпоредбите предвижда разпореждане с

чужда собственост, с което е нарушен и конституционният принцип на защита на собствеността.

Предмет на това искане са разпоредби, за които законодателно предвидената възможност за прилагане - до 1 септември 2000 г., съответно до 1 март 2000 г., е приключила към момента на тяхното оспорване пред Конституционния съд. Дори да се приеме, че предвидените срокове, в които министърът на здравеопазването е трябвало да упражни правомощието да преобразува съществуващите публични здравни заведения в търговски дружества, са инструктивни, следва да се има предвид, че самият процес на преобразуване вече е приключил, а с изчерпването на възможностите за прилагане на двете правни норми е приключило и тяхното действие. Ето защо считаме, че искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 101, ал. 1 и чл. 102, ал. 1 не трябва да се разглежда по същество, а конституционното дело в тази му част следва да се прекрати поради отпаднал предмет на атакувания закон.

Наред с това предмет на искането са разпоредби, чието съдържание е по-широко от съдържанието, което влягат в тях вносителите в обстоятелствената част на искането си. Член 101, ал. 1 и чл. 102, ал. 2 оправомощават министъра на здравеопазването с преобразуването на всички съществуващи публични здравни заведения за болнична и извънболнична помощ. Следва да се констатира несъответствие между изразената в петитума воля на вносителите на искането да бъдат обявени изцяло за противоконституционни разпоредбите на чл.101, ал.1 и чл.102, предвиждащи правомощието на министъра на здравеопазването да преобразува всички публични здравни заведения, в това число тези, които управляват и стопанисват държавно имущество, и изложеното в обстоятелствената част на искането тяхно виждане за

противоконституционност само в случаите, когато това правомощие е предвидено досежно преобразуването на публични здравни заведения, които управляват и стопанисват имущество - общинска собственост. Не само вносителите на искането не посочват, но и няма каквато и да е конституционно-правна пречка законодателят да оправомощи министъра на здравеопазването да преобразува публични здравни заведения, стопанисващи и управляващи държавно имущество, предвид на което твърдението, че разпоредбите на чл. 101, ал. 1 и чл. 102, ал. 2 са изцяло противоконституционни, е неоснователно.

Неоснователни са и самите твърдения, с които в обстоятелствената част на искането се аргументира противоречието на чл. 101, ал. 1 и чл. 102, ал.2 от Закона за лечебните заведения с чл. 140 от Конституцията. Твърди се, че законовите разпоредби овластяват министъра на здравеопазването да преобразува общински здравни заведения. Следва да се има предвид, че нашето законодателство не само към момента на приемането на Закона за лечебните заведения, но и преди това не познава статут на общинска болница, съответно на общинска поликлиника, още по-малко разграничава държавни здравни заведения и общински здравни заведения на основата на различната форма на собственост - държавна или общинска, която им е предоставена за стопанисване и управление. До измененията през 1997 г. чл. 2 от Закона за народното здраве разграничава държавни здравни заведения към Министерството на здравеопазването и държавни здравни заведения към народните съвети, а не държавни здравни заведения и общински здравни заведения. Действащата към момента на влизането в сила на Закона за лечебните заведения редакция на чл. 2 също не разграничава публични лечебни заведения, в това число тези, за които новият закон в чл. 101, ал. 1 и чл. 102, ал. 1 предвиди преобразуване в лечебни заведения -

търговски дружества, на държавни и общински, а напротив - предвижда всички те да се създават, преобразуват и закриват от Министерския съвет. Нещо повече, необходимостта от съгласуване с общината при създаването, преобразуването и закриването на определени публични здравни заведения е предвидена не с оглед на това, че тя е собственик на имущество, което се управлява и стопанисва от здравното заведение, а предвид на осъществяването от него здравно обслужване предимно на населението на съответната община, т.е. предвид на децентрализираните в общината задачи по осъществяване на държавната функция по закрила на здравето на гражданите.

Закрилата на здравето на гражданите е функция на държавата, възложена ѝ с чл. 52, ал. 3 от Конституцията. Отговорността за нейното осъществяване е изцяло на държавата, независимо че тя законодателно е възложила на общините отделни задачи по изпълнението ѝ. Важен аспект на тази отговорност на държавата е отговорността ѝ за цялостното осигуряване на необходимата мрежа от здравни заведения за своите граждани. Както законодателното решение преди - Министерският съвет да създава, преобразува и закрива публичните здравни заведения, така и законодателното решение в чл. 101, ал. 1 и чл. 102, ал. 1 се основават на конституционното изискване на чл. 52, ал. 3 държавата да осигури закрила на здравето на своите граждани чрез обезпечаване на съответна на техните здравни нужди мрежа от лечебни заведения. Конституцията очертава закрилата на здравето на гражданите като обществен интерес от най-висш порядък, с което допуска държавно регулиране на обществените отношения в тази област, в това число и законодателно ограничаване на изведеното от други конституционни принципи и норми право на общините свободно да управляват и да се разпореждат със своята собственост и свободно да

развиват на основата на нея стопанска инициатива. Нещо повече, става въпрос за управление и разпореждане със собственост върху обекти със здравно предназначение, която в основната си част е прехвърлена от държавата на общините по силата на § 7, ал. 1, т. 6 от Закона за местното самоуправление и местната администрация във връзка с децентрализираните при тях задачи по осъществяване на държавната функция по закрила на здравето на гражданите. Поначало осъществяването на публична функция е основание за създаване на публично-правен режим на собствеността, с която се осигурява нейното изпълнение от държавата и общините.

Законът за лечебните заведения предвижда търговското дружество с ограничена отговорност и акционерното търговско дружество като единствени правни форми, в които държавата и общините, изпълнявайки тая конституционно възложената функция по закрила на здравето на гражданите, могат да организират лечебна дейност (чл. 36, ал. 1, изречение второ и чл. 37, ал. 3). Новата законова уредба изисква привеждането на заварените публични здравни заведения в съответствие с нея, т.е. тяхното преобразуване в търговски дружества с ограничена отговорност или в акционерни търговски дружества, или тяхното закриване (чл. 107). Член 101, ал. 1 и чл. 102, ал. 1 по същество не създават възможност за прояви на свободна стопанска инициатива, свързани с разпореждане със собственост, а възлагат конкретни правни действия по привеждане в съответствие със законовите изисквания на организираната от държавата и общините лечебна дейност. Тези действия по-специално се възлагат на министъра на здравеопазването с оглед на качеството му на специализиран орган на изпълнителната власт, който провежда държавната политика в областта на здравеопазването, като целта е чрез тях той да осигури необходимата за страната мрежа от лечебни

заведения, организирани в изпълнение на държавната функция по закрила на здравето на гражданите.

Член 101, ал. 1 и чл. 102, ал. 1 не само намират конституционна опора в чл. 52, ал. 3, защото защитеният от тази норма обществен интерес от най-висш порядък и възложената с нея публична функция допускат законодателно ограничаване на конституционно гарантираното право на собственост на общините. Считаме, че са неоснователни и самите твърдения, с които се аргументира пряко противоречие на чл. 101, ал. 1 и чл. 102, ал. 2 от Закона за лечебните заведения с чл. 140 от Конституцията, както и с конституционния принцип на защита на собствеността. Вносителите на искането поддържат, че предвид на тези конституционни положения единствено в прерогативите на общинския съвет следва да бъде разпореждането с имуществото - общинска собственост. Доколкото обаче Конституцията не урежда правомощията на общинския съвет, в това число тези, свързани с упражняването на правото на собственост на общината, вносителите на искането аргументират противоконституционността на двете разпоредби като противоречие с действащите закони на страната, съгласно които право на общинските съвети е да се разпореждат с имуществото - общинската собственост, включително когато с него образуват или преобразуват в търговски дружества (чл. 62, ал. 2 от Търговския закон). Същевременно обаче законодателната уредба в тази насока се основава не толкова на чл. 17, ал. 1 и 3 и чл. 140, а на друга конституционна разпоредба - на чл. 17, ал. 4 от Конституцията, съгласно която режимът на обектите на общинската собственост се определят със закон. Конституционният законодател предвижда за обектите - държавна и общинска собственост, отделна уредба именно защото счита, че доколкото тяхното предназначение е да осигуряват изпълнението на публични функции, техният режим за разлика

от общия режим на собствеността може да включва и публично-правни елементи. В този смисъл чл. 101, ал. 1 и чл. 102, ал. 1 са разпоредби, които се вменват в конституционната норма на чл. 17, ал. 4.

2. На второ място в искането се твърди, че чл. 101, ал. 5, предвиждайки акционерно участие на държавата в търговските дружества - лечебни заведения за болнична помощ, по същество отчуждава общинска собственост в противоречие с чл. 17, ал. 5 от Конституцията. За бъде подкрепено това твърдение, следва да бъде установено, че стопанисваното и управляваното от публичните здравни заведения съгласно приложението към чл. 101, ал. 5 имущество е общинска собственост. Изброените в приложението здравни заведения са все здравни заведения, обслужвали винаги население на няколко общини - на всички общини в рамките на бившия окръг, а след това - на областта. За стопанисваните и управляваните от тях имоти към момента на влизането в сила на Закона за местното самоуправление и местната администрация не е било налице по отношение на никоя община придобивното основание на § 7, ал. 1, т. 6 от същия закон, съгласно който в общинска собственост преминават държавните имоти - обекти от общинската инфраструктура с *местно* значение, предназначени за здравно обслужване. Предвид на това по силата на оспорваната като противоконституционна разпоредба не се отчуждава общинска собственост, каквато всъщност общината няма, а напротив - общините придобиват собственост - акционерно участие в капитала на търговските дружества. Що се отнася до самата разпоредба на чл. 17, ал. 5 от Конституцията, с която се аргументира противоречие, тя не визира принудително отчуждаване на собственост на публично-правни субекти, каквито са държавата и общините. Напротив, тази разпоредба е конституционно основание за придобиване на собственост от държавата и общините. В този смисъл твърдението не само е невярно, но и

неоснователно, защото с него се поддържа противоречие с несъотноситима към общините конституционна норма.

3. На трето място, според вносителите на искането разпоредбата на чл. 104, ал. 1, предвиждаща преминаване на имущество - публична държавна и публична общинска собственост, в капитала на търговски дружества, и разпоредбата на чл. 109, ал. 1, т. 3 в частта, предвиждаща одобрението или предложението на министъра на здравеопазването при вземане на решения за приватизация на лечебни заведения с общинско участие, са също противоконституционни. Вносителите обаче не обосновават твърденията си, посочвайки конкретната конституционна норма, чиито изисквания законовите разпоредби нарушават. В искането се съдържа твърдение за противоречие на чл. 104, ал. 1 с мотиви към решение на Конституционния съд. Следва да се отбележи, че цитираното становище на Конституционния съд визира обектите - изключителна държавна собственост съгласно чл. 18 от Конституцията, сред които не са обектите със здравно предназначение, т.е. в него не могат да се намерят аргументи за обосноваване на конкретното твърдение за противоконституционност. В искането се твърди също така, че чл. 104, ал. 1 противоречи на чл. 7, ал. 2 от Закона за общинската собственост и на чл. 7, ал. 1 от Закона за държавната собственост, а чл. 109, ал. 1, т. 3 - на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия като цяло. По-нататък се поддържа, че доколкото тези разпоредби представляват приети в противоречие с действащото законодателство законови норми, те нарушават принципа на правовата държава, поради което са противоконституционни. Противоречието обаче между законови разпоредби само по себе си, без да е налице тяхното обективно противоречие с конституционен принцип или норма, не може да обоснове противоконституционност. Считаме, че всяко искане за обявяване на

противоконституционност, базирано само на аргументацията, съгласно което втората по време на приемане разпоредба е противоконституционна, защото е приета в противоречие с конституционния принцип за правовата държава, е неоснователно.

Министерският съвет счита, че и искането за установяване на несъответствие на разпоредбата на чл. 109, ал. 1, т. 3 с международен договор, по който Република България е страна, следва да бъде отхвърлено като неоснователно. Вносителите на искането поддържат, че разпоредбата на чл. 109, ал. 1, т. 3 не съответства на принципите на чл. 4, т. 2 и 4 от Европейската харта за местното самоуправление, тъй като с нея се ограничават общинските съвети при упражняване на компетенциите им. Това твърдение също е необосновано, защото именно в изречение второ на цитираната разпоредба на чл. 4, т. 4 на международния договор се допуска възможността за ограничаване на правомощията на органите на местното самоуправление от друга власт, когато това е в рамките на закона.

Предвид на изложените по-горе съображения Министерският съвет изразява становище, съгласно което разпоредбите на чл. 101, ал. 1 и 5, чл. 102, ал. 1, чл. 104, ал. 1 и чл. 109, ал. 1, т. 3 от Закона за лечебните заведения са конституционносъобразни, а чл. 109, ал. 1, т. 3 от същия закон - съответстващ на принципите на чл. 4 от Европейската харта за местното самоуправление, с оглед на което намираме искането за обявяване на противоконституционност и установяване на несъответствие с международен договор, по който Република България е страна, за неоснователно.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

/Иван Костов/

