

**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)

