



НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

4)
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

Дело № 13/К.З. 10/2002
Дата 08.04.2002

София 1000, Алабин 16-20, тел/факс: +359 2 980 03 04, 980 03 13, e-mail: namrb@namrb.org
web site: www.namrb.org

НСОРБ
ул. "Алабин" 16-20

Иск. № 400/01.07.2002г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА Р.БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Националното сдружение на общините в Република България
по конституционно дело №10/2002г.

Уважаеми конституционни съдии,

Във връзка с предоставената ни с определение на КС от 11.06.2002г. възможност изразяваме становище по к.д.№10/2002г., образувано по искане на група народни представители за обявяване противоконституционността на някои разпоредби от Закона за приватизация и следприватизационен контрол (ЗПСК), обн.ДВ, бр.28/2002г. – чл.3, ал.2 и ал.4, чл.6, ал.4, чл.11, чл.16, ал.1, т.5 в частта "относно тяхната законосъобразност" и §22 от ПЗР на същия закон.

По чл.3, ал.2 и ал.4 от ЗПСК

Съгласно чл.2, ал.1 от Конституцията на РБългария (КРБ), България е държава с местно самоуправление. Според чл.140 от КРБ общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност. Като орган на местното самоуправление по смисъла на чл.138 от КРБ, законодателят е определил общинския съвет като единствения компетентен орган, овластен да приема решения и да определя условията и реда за придобиване, управление и разпореждане с общинска собственост. Това право е закрепено в разпоредбите на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и Закона за общинската собственост (ЗОС) и е доразвито в разпоредбите на специализираното законодателство. Следователно, общинският съвет е единственият орган, оправомощен от законодателя да управлява и да се разпорежда със собствеността на общината по чл.140 от КРБ, по начин, водещ до използването на тази собственост в интерес на териториалната общност. В рамките на предвидените от закона форми, само общинския съвет може да преценява целесъобразността от начините за тяхното използване. Този извод се налага от разпоредбите на чл.144 от КРБ, съгласно който върху актовете на общинските

съвети може да бъде упражняван контрол единствено относно тяхната законосъобразност, и то само когато това е предвидено със закон.

От друга страна законодателят (в ЗОС, ЗМСМА и др.) е предоставил правото на общините да влагат имущество в търговски дружества или самостоятелно да упражняват стопанска дейност, като една от формите за реализиране на приходи в общинските бюджети и начин на управление на собствеността. Не случайно, по смисъла на Закона за общинските бюджети, приходите от управление и разпореждане със собствеността са сред основните постоянни финансови източници, формиращи приходната част на общинския бюджет. Като такива, те са един от постоянните финансови източници на общината, определени със закон по смисъла на чл.141, ал.2 от КРБ.

Безспорно, с оглед разпоредбите на Закона за общинската собственост, общинското участие в капитала на търговски дружества е частна общинска собственост. След като тя е частна собственост попада под изключителната закрила на разпоредбата на чл.17, ал.3 от КРБ и единственият, който може да се разпорежда с нея е носителят на правото на собственост, а именно общината, чрез своите органи. Като се предвижда императивно с разпоредбата на чл.3, ал.2 от ЗПСК, общинското участие в капитала на търговските дружества да се счита за обявено за приватизация по силата на разпоредбата на закона, след като само в правомощията на общината е да се разпорежда с частната общинска собственост, се нарушава чл.17, ал.3 от КРБ.

В чл.3, ал.4 от ЗПСК е предвидено дори един държавен орган, какъвто е Агенцията за приватизация, да взема решение за приватизация на общинския дял в капитала на търговски дружества, без Агенцията да е носител на правото на собственост, като се допуска по този начин държавен орган да нарушава неприкосновената частна общинска собственост, извън случаите, в които конституцията допуска ограничаване упражняването на права, в това число и правото на собственост. С оглед на изложеното и тази норма е противоконституционна поради нарушаване на чл.17 от КРБ.

Съгласно чл.136, ал. 3 от КРБ общината е юридическо лице. Като такава за нея изцяло са валидни разпоредбите на чл.19 от КРБ:

- право на свободна стопанска инициатива;
- законово гарантирани и еднакви правни условия за стопанска дейност;
- законова закрила на вложените инвестиции и стопанска дейност;
- условия на сдружаване и коопериране под различни форми, определени от закона за постигане на стопански и социален напредък.

Последната хипотеза е достатъчно показателна, че именно постигането на стопански и социален напредък чрез използването на собствеността в предвидените от закона форми, скрепени с конституционните гаранции за това, е в синхрон с разпоредбите на чл.140 от КРБ – в интерес на териториалната общност.

Атакуваните разпоредби от ЗПСК на практика влизат в противоречие с визираните правни норми. Анализът на тяхното практическо прилагане и резултата от това води до изводите, че:

- общините няма да могат да упражняват стопанска дейност – дори и нообразуваните дружества се приватизират;
- вложените инвестиции на общините не се защитават от закона;

-правото на собственост не е гарантирано – то излиза от патримониума на общината;

-общините се лишават от един постоянен финансов източник в самостоятелния общински бюджет – средствата от приватизация ще постъпват в извънбюджетни сметки и фондове;

-общинският съвет е лишен от правото да взема решения самостоятелно, съобразно своята компетентност и в интерес на териториалната общност.

Не на последно място, освен, че противоречат на визираните по-горе конституционни норми, атакуваните разпоредби противоречат и на принципите на правовата държава, прогласени от чл.4, ал.1 от КРБ. Както неведнъж самия Конституционен съд е подчертавал, за да бъде спазен този принцип, нормите на закона трябва да бъдат ясни, точни и непротиворечиви. Само по този начин те биха могли да регулират обществените отношения, за които се отнасят. В конкретният случай атакуваните разпоредби влизат в противоречие с норми на действащото законодателство, визирани по-горе. От друга страна те не създават ясни и точни регламенти – ал.2 не дава отговор на въпроса какво би станало, ако в съответния срок общинските съвети не приемат списъците, а ал.4 дава възможност за двусмислено тълкуване кой орган и кога взема решение за приватизация на новосъздадени дружества.

Съображения относно противоконституционност на тази разпоредба могат да се развият в следните насоки:

Конституцията създава важна гаранция за опазването и укрепването на местното самоуправление, значимостта на което, придадена му от Конституцията, се изразява в обстоятелството, че то е отбелязано наред и в тясна взаимовръзка с формата на държавно устройство, както Конституционният съд е имал възможност да отбележи (Определение №4 от 14.10.99г. по к.д.№13/1999г.). Съгласно Конституцията самоуправлението се осъществява в рамките на общината, която е основна административно-териториална единица (чл.136, ал.1). Придавайки на общините качество на юридическо лице (чл.136, ал.2) със свои органи, имущество и самостоятелен бюджет, Конституцията урежда местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпросите от местно значение. В тази насока, т.е. “да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела” по израза на чл.3 от Европейската харта за местното самоуправление, са и правомощията на общинските съвети.

Този конституционен принцип предполага наличие на местни власти, ползващи се с широка автономия по отношение на своите компетенции, начините на тяхното упражняване и на средствата, необходими за тяхното осъществяване.

Изразени в най-общ вид с оглед на същността на местното самоуправление и неговата съществуваща конституционна уредба, може да се приеме, че обхватът на тези правомощия трябва да бъде максимално широк, а начините за тяхното упражняване, изградени върху идеята за широка автономия в рамките на собствения периметър на компетентност, съчетана с наличието на средства за осъществяването им. В този смисъл са мотивите на Решение №9/21.09.200г. на Конституционния съд по к.д.№6/2000г.

Като постановява, че общината има самостоятелен бюджет, разпоредбата на чл.141, ал.1 от КРБ, определя бюджета на общината като отделен от държавния. От друга страна, чрез подчертаването на самостоятелността на общинските бюджети се дава израз на една важна конституционна гаранция на местното самоуправление, защото самостоятелният бюджет изразява и засилва независимостта на местните власти и тяхната самостоятелност и отделеност от централните власти, основани на избора им от местното население и на отговорностите им към това население. В този смисъл държавата трябва да държи сметка за значението на местното самоуправление и да не допуска накърняване на самата същност чрез ограничаване на възможността органите на местното самоуправление сами да взимат решения.

В своята цялост чл.141 от КРБ съдържа гаранции за органите на местното самоуправление да функционират в условията на самостоятелност, без която би се обезмислил самия процес на местно самоуправление. Един от начините е съответният общински съвет самостоятелно да приема решения за разпореждане с общинско имущество, а не това да става ex lege.

Това право може да бъде законодателно ограничавано в защита на други конституционни ценности. В случая се поставя въпроса – налице ли е обществен интерес от по-висш порядък, който да налага ограничаване на правомощията на органите на местното самоуправление в тази насока. Ако идеята на законодателя чрез текста на чл.3, ал.2 и ал.4 от ЗПСК е да се постигне целта за бърза приватизация, считаме, че това не е интерес от по-висш порядък, който да налага ограничение и изземване на компетенции от органите на местно самоуправление.

Изложените съображения ни дават основание да приемем, че разпоредбите на чл.3, ал.2 и ал.4 от ЗПСК не съответстват на разпоредбите на чл.2, ал.1, чл.4, ал.1, чл.17, чл.19 и чл.140 от КРБ и следва да бъдат обявени за противоконституционни.

По чл.6, ал.4 от ЗПСК

По отношение на чл.6, ал.4 от ЗПСК следва да се отбележи, че така приет този текст противоречи на принципите в преамбюла на Конституцията, в които е посочено, че Република България е правова държава, т.е. прогласено е върховенството на закона. Как би се спазвало върховенството на закона и принципа на правовата държава като се допуска един държавен орган да променя практиката си, и то практика по отношение на действия за разпореждане с държавна собственост. Отделен е въпросът, че тези действия по разпореждане (приватизация) със собствеността са и следва да бъдат правно регламентирани, за да се спази разпоредбата на чл.19, ал.2 от КРБ. Като се допуска възможността държавният орган, който следва да спазва тези разпоредби, да може във всеки удобен за него случай да променя практиката си по прилагането им, фактически се създава възможност за нарушаването на правната регламентация, като по този начин същата противоречи на чл.19, ал.2 от КРБ и на принципа на правовата държава, посочен в Преамбюла на Конституцията.

Действията по приватизация по своето естество имат разпоредителен характер. Те целят прехвърляне на правото на собственост на физически и юридически лица. Сменя се титулярът 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 открие процедура по разпореждане с правото си на собственост, не може да се въвежда или заменя чрез закон, или да зависи от разрешението и действията на трето лице (Агенцията за приватизация).

Съгласно визираната разпоредба органите за приватизация огласяват основанията за промяна на своята практика. Тази норма противоречи на принципите на чл.4, ал.1 от КРБ за правовата държава, тъй като е неясна по съдържание и създава възможност за противоречия. Каква практика ще променят органите, при какви условия и критерии, закона не споменава. Нормите на закона трябва да са формулирани по такъв начин, че да не създават условия и предпоставки за прилагашите органи да ги променят по свое собствено усмотрение. По начина, по който е формулирана, тази разпоредба не притежава необходимите характеристики на правна норма. Отнесена към разпоредбата на чл.19, ал.2 от КРБ тя създава предпоставки за неравнопоставеност на субектите при упражняване на стопанска дейност, поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

По чл.16, ал.1, т.5 от ЗПСК

Съгласно визираната разпоредба Надзорния съвет на Агенцията за приватизация одобрява определени приватизационни сделки относно тяхната законосъобразност. Непроизнасянето в 15 дневен срок по смисъла на ал.2 означава, че е налице мълчаливо одобрение по ал.1, т.5. Нормата противоречи на принципа за разделение на властите по чл.8, чл.119 и чл.120 от КРБ. Надзорният съвет на Агенцията за приватизация би могъл да упражнява контрол и при наличие на противоречия със закона да сезира съда, но не и да се произнася пряко относно законосъобразността на сделките.

По чл.11 и §22 от ПЗР на ЗПСК

С въпросните разпоредби се създава различен режим в използването на непарични платежни средства в приватизацията. Това по своя характер създава условия за неравнопоставеност на техните притежатели и е в противоречие с принципите на чл.19, ал.2 от КРБ.

Почитаеми Конституционни съдии,

Предвид посочените мотиви и с оглед съображенията на група народни представители, молим да уважите искането за обявяване на противоконституционност на чл.3, ал.2 и ал.4, чл.6, ал.4, чл.11, чл.16, ал.1, т.5 в частта "относно тяхната законосъобразност" и §22 от ПЗР на Закона за приватизация и следприватизационен контрол (обн.ДВ, бр.28/2002г.)

12

Със своето решение ще възстановите конституционните принципи на гаранция и защита на правото на собственост, на правото на общината на своя собственост и на разпореждането с нея, на гарантиране на всички юридически лица на еднакви правни условия за стопанска дейност.

С уважение,

Венелин Узунов
Председател на УС на НСОРБ:

Становището е прието на заседание на УС на НСОРБ от 27.06.2002г.

