

46

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 30

София, 17 ноември 1998 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Неделчо Беров

Димитър Гочев

Стефанка Стоянова

Иван Григоров

Тодор Тодоров

Александър Арабаджиев

Георги Марков

Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 17 ноември 1998 г. конституционно дело № 23 /1998 г., докладвано от съдията Маргарита Златарева.

I

Конституционният съд е сезиран с искане на главния прокурор за установяване противоконституционността на разпоредбата на §3б от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите /ЗК/, /обн.ДВ, бр.92 от 17.10.1995г./, създадена с §16 от Закона за изменение и допълнение на Закона за концесиите /обн.ДВ, бр.61/97г./.

В искането се поддържа, че предвидената възможност Министерският съвет да предоставя без търг или конкурс концесия за дружества, в които държавното участие в капитала е минимум

25% с минимална номинална стойност на това участие над 300 млн. лева поставя в нееднакви правни условия посочените дружества спрямо останалите участници в стопанския живот, поради което разпоредбата противоречи на чл.19, ал.2 от Конституцията.

С определение от 15.09.1998г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество като е конституирал за заинтересувани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на промишлеността, министъра на регионалното развитие и благоустройството, Българската търговско-промишлена палата и Българската стопанска камара.

II

В изпълнение на предоставената им от Конституционния съд възможност становища по искането са депозирали всички конституирани страни.

В писмените изложения на Народното събрание, на Министерския съвет, на министъра на финансите и министъра на промишлеността се поддържа, че искането е неоснователно. Според министъра на регионалното развитие и благоустройството, Българската търговско-промишлена палата и Българската стопанска камара атакуваната разпоредба се явява противоконституционна.

В становището на Народното събрание изготвено от Комисията по икономическата политика се поддържа, че в Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите се уреждат два случая, когато концесията ще се предоставя без търг или конкурс и те се отнасят до заварени права за ползуване на обекти и извършване на дейности, подлежащи на концесия. Прякото определяне на концесия без търг или конкурс е ограничено от

хипотезите на закона и не е забранено от чл.19, ал.2 от Конституцията.

В становището на Министерски съвет се твърди, че чл.19, ал.2 от Конституцията има предвид стопанската дейност между равнопоставени търговски субекти, а не начина, по който държавата предоставя за ползуване своята публична собственост. С това си правомощие държавата е конституционно обвързана само с чл.18, ал.4 от Конституцията. Конкурсът и търгът не са единственото проявление на предоставяне на концесионни права.

Според министъра на финансите общото в хипотезите, даващи право да се получи концесия без търг или конкурс е, че е налице своеобразно прехвърляне на вече придобито концесионно право, а не концесионно право, което сега се учредява. Адресати на това право са лица, икономически свързани или правоприемници на еднолични държавни търговски дружества или държавни предприятия.

В становището на министъра на промишлеността се развива тезата, че “Конституцията делегира право на законодателя да определи реда и условията за предоставяне на права върху обекти, изключителна държавна собственост”.

В становището на министъра на регионалното развитие и благоустройството искането се приема за основателно, с разбирането, че субектите по §3б от Преходните и заключителни разпоредби на ЗК не са еднолични държавни дружества и не всеки от тях е ползувал обектите, обявени за държавен монопол преди създаване на концесионния режим.

За уважаване на искането са и Българска търговско-промишлена палата и Българска стопанска камара, които считат, че

принципът на чл.19,ал.2 от Конституцията не е абсолютен само, когато не се наруши балансът на интереси.

Приложени са и стенографските протоколи на Народното събрание от 9 и 23 юли 1997г., съдържащи мотивите при внасянето на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за концесиите и дебатите при приемането му.

III

Конституционният съд, обсъждайки изложените в искането съображения, както и писмените становища на заинтересуваните страни, прие следното:

Разпоредбата на §3 б от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите /създадена като нова – ДВ61/97г./ дава право на Министерски съвет да предоставя без търг или конкурс концесия на дружества, в които лицата по §3,ал.1 от същия закон имат акционерно или дялово участие с номинална стойност над 300 млн. лева, съставляващо не по-малко от 25 на сто от капитала на дружеството.

Лицата по §3, ал.1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите са еднолични търговски дружества с държавно имущество и държавни предприятия по смисъла на чл.62,ал.3 от Търговския закон, които са придобили права върху обектите по чл.4 ЗК и извършват дейности по чл.5 ЗК преди създаване на концесионния режим.

Следователно последващото сдружаване на посочените в §3,ал.1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите търговски субекти, което е довело до образуване на търговски дружества със смесен капитал при съотношение с държавния капитал, така, както е посочено в §3б от с.з. дава правото на тези дружества да получат концесия без конкурс или търг.

1. Поставя се въпроса – така регламентираният начин за получаване на концесия противоречи ли на утвърдените в чл.19,ал.1 и ал.2 от Конституцията принципи.

Обектите и дейностите, изброени в чл.4 и чл.5 от Закона за концесиите, за които е предвиден концесионен режим, спадат към изключителната държавна собственост по чл.18, ал.1 от Конституцията, към публичната собственост, върху която държавата осъществява суверенни права – чл.18,ал.2 и 3 от Конституцията или към сферите на дейност, спрямо които със закон държавата установява държавен монопол – чл.18, ал.4 от Конституцията. Конституционният съд вече е имал възможността да се произнесе, че “концесии могат да се предоставят и за други обекти на държавната публична собственост, които не са включени в изчерпателното изброяване на чл.18,ал.1, 2 и 3 от Конституцията”, но с конституционното изискване на чл.18, ал.5 от Конституцията “концесионният режим да бъде винаги уреден на равнище закон” /Р.2/96г. по к.д.26/95г./. Що се отнася до дейностите, предмет на държавен монопол, те изчерпателно са изброени в чл.18, ал.4 от Конституцията, защото се изхожда от “принципната недопустимост на монопола в сферата на стопанската дейност” – Р.2/96г.на КС.

Във всички случаи обаче, концесионният режим засяга единствено публичната държавна собственост.

В тълкувателно Решение 19/93г. по к.д.11/93г.са разграничени правомощията на държавата като носител на публична собственост от правомощията ѝ спрямо частната държавна собственост. При тълкуването на чл.19,ал.2 от Конституцията Конституционният съд е направил извод, че конституционните принципи за еднакви правни условия при извършване на стопанска дейност за всички граждани и юридически лица и предотвратяване

злоупотребата с монополизма се отнасят “не само за гражданите и юридическите лица, но и за държавата и общините, но когато те действуват при пазарни условия, т.е. като частни собственици” .

Следователно правилата, при които държавата определя режима на своята публична собственост не са съотносими с изискванията за осъществяване на стопанската дейност, гарантирани от чл.19 от Конституцията. Държавата като собственик е равнопоставена на всички останали субекти на търговското право, когато управлява своята частна собственост. Обратното, управлението на публичната държавна собственост е свързано с властническите правомощия на държавата и удовлетворяването на обществените интереси, поради което режимът е конституционно обвързан само с разпоредбата на чл.18,ал.5 от Конституцията – да се определя на ниво законодателен акт. Допустимо е отклонение от конституционните принципи за равен старт и свободна стопанска инициатива, гарантиращи частната собственост на търговските субекти .

Изложеното налага извода, че концесионният режим като цяло не може да противоречи на принципите, прогласени в чл.19, ал.1 и 2 от Конституцията.

2. Поставя се въпроса - дали атакуваната разпоредба на §3 б от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите не противоречи на други конституционноутвърдени принципи, като се изхожда от становището, че Конституционният съд не е обвързан да проверява законовия текст, с който е сезиран само с оглед посочените в искането оплаквания.

Разпоредбата на §3б от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите е конституционно обвързана с изискването на чл.18, ал.5 от Конституцията - обектите и

дейностите по чл.18,ал.1, 2, 3, 4 от Конституцията да се предоставят за ползуване чрез концесия. Изискването е спазено, тъй като независимо от начина на определяне на концесионера, в концесионния договор, който също се сключва в хипотезата на §36 ЗК, държавата е страна и има възможност да определи своите условия за ползуване на обектите с концесионен режим. Прякото определяне на съконтрахента по договора не нарушава конституционното задължение на държавата да управлява публичната собственост по чл.18,ал.1,2,3 и 4 от Конституцията чрез концесия, защото нормата на чл.18,ал.5 от Конституцията в другата си част препраща към закон, който да урежда начина за определяне на концесионера. А в чл.8, ал.1 от Закона за концесиите са предвидени 3 начина за определяне лицето, на което ще се дадат концесионните права, включително и без търг или конкурс в определени със закон случаи.

3. Разпоредбата на §36 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите е конституционно обвързана и с принципа, издигнат в чл. 18,ал.6 от Конституцията – държавните имоти да се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото.

Сключването на концесионен договор от лице, определено без търг или конкурс в хипотезата на §36 ЗК се обяснява в мотивите при внасяне на законопроекта с необходимостта да се проведе по-добро реструктуриране на дружествата с държавен капитал, които в момента оперират с концесии. Възможността за облекчено получаване на концесионни права би било привлекателно за икономически стабилни купувачи и необходимо за запазване дейността на бивши държавни предприятия, имащи за единствен предмет на дейност ползуване на обекти с концесионен режим.

Конституционният съд също смята, че разпоредбата на §36 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите е в синхрон с конституционното изискване за управление на държавната собственост в интерес на обществото. Смисълът на преходните параграфи 2 и 3 от ЗК, включително и §36 е да се постигне относителна стабилност в статута на вече раздадени за ползуване обекти- публична държавна собственост. Концесията е свързана с влягане на значителни средства от страна на концесионера, което налага предоставянето ѝ за един относително дълъг период от време с горна граница 35, респ. 50 години. Поради това смяната на собствеността в дружеството, ползващо обекти с концесионен режим не следва да се отразява на ползувателя, особено, когато се касае до дружество с държавен капитал, което след преобразуването е запазило значително държавно участие /хипотезата на §36 ЗК/.

4. С разпоредбата на §36 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите се толерират вече придобити права в съответствие с конституционния принцип на чл.57,ал.1 от Конституцията. Регламентираното своеобразно узаконяване на заварените ползуватели държи сметка, че извършената приватизация или преобразуването на държавното дружество е възможно да са станали именно заради правото да се развива монополна дейност, както и за това, че е възможно подлежащата на концесионен режим дейност да е основна за дружеството.Зачитат се вече вложени инвестиции. Хипотезата на §36 ЗК не касае първоначално отпускане на концесия, поради което не може да се оправдаят опасенията, че чрез нея ще се дерогира конкурентния начин за предоставяне на концесия.

С разпоредбата на §36 ЗК се синхронизира режима на концесиите с този на приватизацията, защото без обсъжданата нова разпоредба нормите на §5а и §5б от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия трудно биха се прилагали.

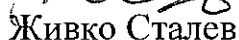
По изложените съображения, Конституционният съд приема, че §36 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите е конституционносъобразен, поради което искането на главния прокурор следва да се отхвърли.

С оглед горното и на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, Конституционният съд:

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на §36 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите /обн.ДВ, бр.92 от 17.10.1995г./, създадена с §16 от Закона за изменение и допълнение на Закона за концесиите /обн.ДВ, бр.61/97г./ на главния прокурор.

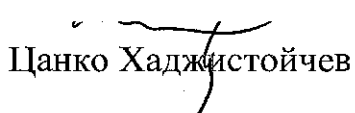
Председател:

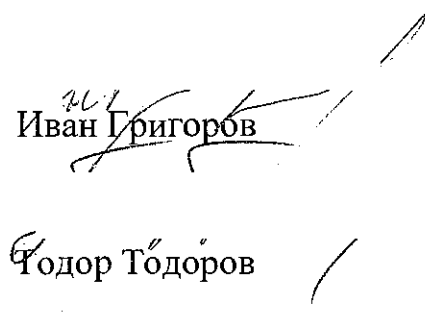

Живко Сталев

Членове:


Асен Манов


Иван Григоров


Цанко Хаджистойчев


Тодор Тодоров

1
Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Неделчо Беронов

Георги Марков

Димитър Гочев

Маргарита Златарева

Стефанка Стоянова