



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №2

София, 6 февруари 1996 г.

(обн., ДВ, бр. 16 от 23 февруари 1996 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Димитър Гочев

Георги Марков

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 6 февруари 1996 г. конституционно дело № 26 от 1995 г., докладвано от съдията Милчо Костов.

I

1. Дело № 26 от 1995 г. на Конституционния съд е образувано на 26 октомври 1995 г. по искане на група народни представители. Конституционният съд е сезиран да постанови решение за тълкуване на чл. 18, ал. 1, 2, 3 и 4 от Конституцията в смисъл, че в този конституционен текст обектите на изключителна държавна собственост и дейностите, за които може да се установява със закон държавен монопол, са изчерпателно

изброени. В искането се пояснява, че "концесии и разрешения по закона, издаден въз основа на чл. 18, ал. 5 от Конституцията (това е Законът за концесиите (ЗК) - ДВ, бр. 92 от 1995 г.), могат да се предоставят и дават само за обекти и дейности, посочени изчерпателно в ал. 1, 2, 3 и 4 на същия чл. 18 от Конституцията".

При такова тълкуване на чл. 18 от Конституцията предявителите на искането считат, че трябва да бъдат обявени за противоконституционни следните текстове на Закона за концесиите: чл. 4, ал. 1, т. 6 "и гражданските летища", чл. 4, ал. 1, т. 8 изцяло, чл. 4, ал. 1, т. 12 изцяло, чл. 5, т. 3 изцяло и чл. 5, т. 7 изцяло. Основание за оспорването на тези текстове е тяхното несъответствие с изчерпателното наброяване на обектите и дейностите в чл. 18, ал. 1-4 на Конституцията.

Народните представители искат да бъде обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 23, ал. 2, т. 3 ЗК, съгласно която договорът за концесия се прекратява при смърт на физическото лице концесионер или при прекратяване на юридическото лице концесионер. Според предявеното искане това прекратяване на концесионния договор накърнява придобити имуществени права и правото на наследяването им.

Конституционният съд, след като обсъди и прецени искането с оглед на предметното му съдържание и на изискванията за субектна легитимация на искателя по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, с определение от 7 ноември 1995 г. допусна искането за разглеждане по същество, както е формулирано при предявяването му.

Конституционният съд конституира като заинтересувани страни по това дело Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на транспорта, Комитета по енергетика, Комитета по пощите и далекосъобщенията и Комитета по геология и минералните ресурси.

2. Конституционният съд е сезиран с искане от друга по състав група от народни представители, която също притежава субектна легитимация по чл. 150, ал. 1 от Конституцията (образувано в к. д. № 28 от 1995 г.).

Народните представители искат тълкуване на чл. 17, ал. 2 и 4 и на чл. 18, ал. 6 от Конституцията "в смисъл има ли право държавата да определя със Закон обектите и режима на публичната собственост, включително и тази извън предвидената в Конституцията като изключителна държавна собственост с цел задоволяване на обществения интерес". В искането е подчертано, че Конституционният съд в решение № 19 от 1993 г. (Сборник, 1993, с. 203) се е произнесъл по този въпрос, като е приел в мотивите на своето решение, че "държавата е компетентна да определя обектите и режима на публична собственост". Като отбелязват, че това становище е изразено в мотивите на решение № 19 от 1993 г. на съда, народните представители заявяват, че "биха желали Конституционният съд да потвърди това свое виждане диспозитивно след тълкуване на чл. 17, ал. 2 и 4 и на чл. 18, ал. 6 от Конституцията".

С определение от 26 ноември 1995 г. Конституционният съд прие да издаде тълкувателно решение по поставения въпрос относно чл. 17, ал. 2 и 4 и чл. 18, ал. 6 от Конституцията.

Със същото определение Конституционният съд установи, че това дело се свързва и частично се покрива с предмета на висящото к. д. № 26 от 1995 г. и затова присъедини к. д. № 28 от 1995 г. към к. д. № 26 от с. г. за съвместно разглеждане и решаване.

Към конституираните заинтересувани страни по дело № 26 от 1995 г. Конституционният съд прие да конституира като заинтересувани страни по обединеното дело (№ 26 от 1995 г. с присъединеното към него № 28 от 1995 г.) още и: президента, Върховния съд, главния прокурор, Министерството на финансите и Министерството на правосъдието.

II

Председателят на Народното събрание изпрати на Конституционния съд "становища на Икономическата комисия като водеща по оспорвания закон и становище на Съвета по законодателство на Народното събрание по к. д. № 26 от 1995 г.". Допълнително с писмо от председателя на Народното събрание в Конституционния съд се получи становище от председателя на Икономическата комисия.

Икономическата комисия подробно информира за сравнителноправното значение на института за концесиите, анализира термина "концесия" и дава историческа справка за уредбата на концесиите по българското право. Според Икономическата комисия ограничението на обема на Закона за концесиите "само до обектите и дейностите, предвидени в чл. 18 от Конституцията, няма да съответства на реалните обществени отношения, на икономическите потребности на страната и в кратък срок ще се прояви необходимостта да бъде разширено приложното му поле". И по-нататък: "от правна гледна точка тълкуването на разпоредбата на чл. 18, ал. 5 от Конституцията не води до извода, че тя има забранителен характер". Ако конституционният законодател би имал предвид ограничаването на приложното поле на режима на концесиите, нормата (чл. 18, ал. 5 от Конституцията) би трябвало да бъде редактирана по съответния на това намерение начин: "концесии се предоставят само за обекти и дейности, предвидени в предходните алинеи". "Въз основа на принципа, че всичко, което не е изрично забранено, е разрешено, е недопустимо забранителни елементи на разпоредбата на чл. 18, ал. 5 да се извличат по тълкувателен път." Икономическата комисия твърди, че възможността "да се регламентират условията за предоставяне на концесии за други обекти на публична държавна собственост и на дейности извън разпоредбата на чл. 18 в конкретния случай е извън вниманието на конституционния законодател".

Икономическата комисия заключава, че "Законът за концесиите не е закон, издаден само на основание чл. 18, ал. 5 от Конституцията, и въпрос на законодателна преценка е да се разшири неговият обхват, като със закон се определят и други обекти на публична държавна собственост и други дейности - държавен монопол".

Относно конституционната преценка на чл. 23, ал. 2, т. 3 ЗК Икономическата комисия изразява становище, че "концесионерът дължи лична незаменима престация, трето лице не може да изпълни задълженията на концесионера". Във връзка с тази своя теза Икономическата комисия се позовава на норми на Закона за задълженията и договорите и на Закона за собствеността, които "допускат сключване на договори под прекратително условие ("докато едната страна съществува")".

Конституционният съд не следва според Икономическата комисия да обявява и разпоредбата на чл. 23, ал. 2, т. 3 ЗК за неконституционносъобразна.

Относно чл. 23, ал. 2, т. 3 ЗК същото становище застъпва и Съветът по законодателство. Съветът по законодателство не се произнесе по основното съдържание на искането - за тълкуване на чл. 18 от Конституцията и за оспорената конституционносъобразност на текстове на чл. 4 и 5 ЗК.

Становището на Министерския съвет в първите страници търси приликите и разликите между "изключителна и публична държавна собственост като род към вид", за да приеме, че "по аргумента "който може по-голямото, може и по-малкото" щом изключителната собственост подлежи на концесия и останалата част на публичната собственост, с по-малко интензивни ограничения се ползва от възможността да бъде включена по подходящ начин в гражданския оборот".

В изложението на Министерския съвет се съдържат анализи на преходните и заключителните разпоредби на Закона за концесиите и правомощията на Конституционния съд "да създаде нов параграф" към този

закон, но според Министерския съвет такава компетентност Конституционният съд няма, "тъй като е обвързан да се произнесе в рамките на поставеното искане за тълкуване, а не да ревизира цялостно законопроекта" (сигурно Министерският съвет има предвид влезлия в сила Закон за концесиите).

По възможностите за наследяване и друго правоприемство на концесионера Министерският съвет счита, че чл. 23, ал. 2, т. 3 ЗК е съобразен с Конституцията, защото договърът за концесия е свързан с личността на концесионера.

В писмо до Конституционния съд министърът на финансите заявява, че "подкрепя становищата на Министерския съвет, изразени по к. д. № 26 от 1995 г. и присъединеното към него к. д. № 28 от 1995 г., в които са отразени съображенията на Министерството на финансите". С това се изчерпва участието на Министерството на финансите, което е конституирано като страна в конституционното дело.

В своето становище министърът на транспорта поддържа, че не следва да се приемат за неконституционносъобразни разпоредбите на Закона за концесиите. Това важи "особено за чл. 4, ал. 1, т. 6 ЗК, отнасяща се до изрази "и гражданските летища". В "конкретния случай - пише министърът на транспорта - се касае до пунктовете, от които започват и завършват републиканските въздушни пътища". Според това становище "ЗК не е издаден на основание и в изпълнение на чл. 18, ал. 5 от Конституцията, а като закон, определящ режима на обектите, представляващи особен интерес за държавата в качеството им на публична държавна собственост".

В становището си председателят на Комитета по геология и минералните ресурси анализира Закона за концесиите по предметно съдържание (по целесъобразност и приложимост). Конституционноправният аспект отсъства от становището. Но подробният анализ е насочен да докаже, че "този режим на предоставяне на концесии

(по Закона за концесиите) очевидно е практически неприложим за подземни природни богатства". "Процедурата за предоставяне на концесията не само, че ще бъде дълга и тромава, но и нелогична по отношение на подземни природни богатства." "Тежката процедура за предоставяне на концесии по отношение на подземните природни богатства е в противоречие с общоприетите начини за предоставяне на права върху подземни природни богатства в страните с утвърдени традиции в областта на петролното и минното законодателство."

Тези и множество други констатации и съображения в подкрепата им на Комитета по геология и минералните ресурси изглеждат добре обосновани, но по тях Конституционният съд не е компетентен да се произнася.

В своето становище Министерството на правосъдието, като се позовава на решение № 19 от 1993 г. на Конституционния съд, поддържа, че в предвидения в чл. 17, ал. 4 от Конституцията закон подлежат на уредба обектите на публичната държавна собственост, включително и тези, които не са обект на изключителната държавна собственост по чл. 18, ал. 1 от Конституцията. При определяне на обектите и режима на публичната държавна собственост държавата се ръководи от необходимостта да задоволява обществения интерес.

В своето становище главният прокурор обръща внимание, че Законът за концесиите е трябвало да бъде приет в тригодишния срок съгласно параграф 3, ал. 3 на преходните и заключителните разпоредби на Конституцията. Предмет на уредба на този закон са само условията и редът, при които държавата предоставя концесии за обектите и разрешения за дейностите "по преходните алинеи", както гласи чл. 18, ал. 5 от Конституцията. Главният прокурор приема, че изброяването на обектите и дейностите в самия конституционен текст е изчерпателно и то не може да се повтаря в Закона за концесиите. Той изразява своето становище, че искането

за обявяване на противоконституционност на посочените текстове на Закона за концесиите (точка 3 от искането) 3 основателно. Главният прокурор поддържа, че няма основание да бъде изоставено становището на Конституционния съд относно правната уредба със закон на режима и обектите на публичната държавна собственост (както това е прието в решение № 19 от 1993 г. на КС).

За да се произнесе по конституционноправния спор по дело № 26 от 1995 г. относно исканите тълкувателни решения на конституционни норми и относно оспорената конституционсообразност на текстове на Закона за концесиите, Конституционният съд проучи стенографските протоколи на Народното събрание, които съдържат обсъждането на проекта на Закона за концесиите в парламентарните комисии и в пленарните заседания. Бяха проучени и стенографските дневници на Седмото Велико Народно събрание, които пълно отразяват обсъждането на съответните конституционни текстове, чието тълкуване се иска (чл. 17 и 18 от Конституцията).

III

Относно искането за тълкуване на чл. 18, ал. 1, 2, 3 и 4 от Конституцията

Тълкуването на чл. 18 непосредствено се свързва с предмета на к. д. № 11 от 1993 г. и с постановеното по него решение № 19 от 21 декември 1993 г. (Сборник, 1993, с. 201-205). На това решение се позовават и представените становища на страните по настоящото дело, като не се предлагат промени и не се изразяват съмнения по изразените в него анализи и разграничения.

Решение № 19 от 1993 г. е постановено единодушно от състава на КС отпреди промяната му през октомври 1994 г. По него няма и доуточняващи и допълващи становища, изразени от отделни членове на Конституционния

съд. То трябва да бъде прието за основа на тълкуването и на чл. 18 от Конституцията във връзка с понятието за изключителната собственост и суверенните права на държавата (ал. 1, 2, 3 и 4 на същия текст).

Изключителната собственост на държавата върху обектите, посочени в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, е публична. Останалите обекти, които са собственост на държавата и общините, са тяхна публична или частна собственост в зависимост от вида и предназначението им. Това положение, което се съдържа в диспозитива на решение № 19 от 1993 г., е обосновано и в мотивите към същото решение, като се обръща внимание на още две характеристики на обектите на изключителната собственост:

а) несъмнено е, че тези обекти на публичната държавна собственост могат да принадлежат само на държавата; и

б) те са посочени в самата Конституция поради важността, която имат, и по този начин е осигурена тяхната неотчуждаемост чрез норма от конституционен ранг.

Тези изходни положения наистина са несъмнени характеристики на обектите на изключителната държавна собственост. Те могат да бъдат лесно показани за всеки обект по чл. 18, ал. 1 от Конституцията.

Подземните богатства, за които традиционно се прилага режимът на изключителната държавна собственост и на концесиите, са такива богатства (петрол, въглища, руди и др.), които са еднократна даденост като достояние на националната общност; при използване те са невъзстановими. Единственият възможен носител на правото на собственост на тези богатства може да бъде според възгледите на нашия конституционен законодател само българската държава. Това в основни линии важи и за горите, водите, парковете с национално значение и крайбрежната плажна ивица. Както се казва в решение № 19 от 1993 г. на КС, "всеобщата полза от тези обекти (имат се предвид всички обекти по чл. 18, ал. 1) е до такава

степен очевидна, че конституционният законодател е счел за необходимо да я осигури всекиму" (Сборник, 1993, с. 203). Тук трябва да се добави, че в чл. 18, ал. 1 от Конституцията са посочени обекти, които могат да имат историческо или екологическо значение (природните и археологическите резервати), далече надхвърлящо пределите на страната ни.

Подробно изтъкване на значението на всеки обект по чл. 18, ал. 1 не е нужно. Тяхната важност е преценена от конституционния законодател в един порядък, в еднаква степен на важност.

По чл. 18, ал. 2 и 3 от Конституцията държавата упражнява точно и стриктно описани права не толкова като титуляр на правото на собственост върху вещи (материални обекти), а като субект (носител) на суверенна власт спрямо континенталния шелф и в изключителната икономическа зона (ал. 2). Такива суверенни права държавата упражнява и спрямо радиочестотния спектър и позициите на геостационарната орбита. Тези права според конституционния текст са осигурени на република България с международни споразумения. Няма никакво основание суверенните права по чл. 18, ал. 2 и 3 от Конституцията да бъдат преценявани по друг начин освен като изчерпателно описана суверенна държавна власт върху посочените обекти.

В аналогичен смисъл трябва да се тълкува и ал. 4 на чл. 18 от Конституцията. В конституционния текст са изброени стопански дейности, които държавата със закон може да организира като държавен монопол. Тези дейности имат такова важно значение за икономиката на страната, че "установеният със закон държавен монопол" (по терминологията на конституционния текст) ще бъде "в интерес на гражданите и обществото" (ал. 6 на същия текст). Изброяването и тук е изчерпателно, защото представлява изключение от конституционните принципи на пазарната икономика, които ясно са формулирани в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 18, ал. 4 трябва да се свърже с принципите на "свободна

стопанска инициатива" по чл. 19, ал. 1 и с изискването "законът да създаде и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност" (чл. 19, ал. 2). По-нататък същата конституционна разпоредба изисква законът да "предотвратява злоупотребата с монополизма". Очевидно е, че систематично тълкуване на чл. 18, ал. 4 относно "установяването на държавен монопол върху" и "предотвратяване злоупотребата с монополизма" по чл. 19, ал. 2 изисква първият текст да бъде приет като изчерпателно изброяване на стопанските дейности, относно които е допустимо да се установи държавен монопол. Логиката на конституционния законодател е безупречна: принципно да бъдат утвърдени еднакви правни условия за всички субекти на стопанска дейност и да се предотвратява монополизмът (чл. 19, ал. 2), от една страна, и, от друга страна, да се допусне установяването на държавен монопол със закон само в изчерпателно изброените в самата Конституция сфери на стопанска дейност (чл. 18, ал. 4).

Изчерпателното изброяване на обектите на изключителната държавна собственост в чл. 18, ал. 1 от Конституцията не лишава държавата от възможността да подложи на концесионен режим други обекти на публична държавна собственост. Няма конституционен текста, който да съдържа такава забрана. Разпоредбата на чл. 18, ал. 5 изисква предоставянето на концесии за обектите на изключителна държавна собственост да става единствено с нормативен акт с ранг на закон. Тази конституционна уредба позволява концесионен режим да се установява както с един общ закон, какъвто е процесният Закон за концесиите, така и с други закони за отделни обекти, например за горите, за водите и т. н. Това изискване е въведено с оглед особения статус на изключителната държавна собственост. Нормата е създадена, за да осигури възможно най-голяма закрила на този вид публична държавна собственост, но тя не лишава а priori от закрила другата публична държавна собственост. Щом държавата е суверенна да определи режима на

обектите на държавната и общинската публична собственост, включително и на тази, която е извън обсега на чл. 18 от Конституцията, със закон, няма пречки тя да подчини тази собственост и на концесионен режим.

IV

Поставеният въпрос (в прекратеното дело № 28 от 1995 г.) относно тълкуването на чл. 17, ал. 2 и 4 от Конституцията вече е получил отговор в друго решение на Конституционния съд - № 19 от 1993 г. Искането е този отговор да бъде потвърден "диспозитивно", т. е. в диспозитива в решение на Конституционния съд, защото досега той се съдържа само в мотивите на предходното решение.

За да отговори на предявеното искане, Конституционният съд приема:

а) не намира основание да промени своето становище, изразено в мотивите на решение № 19 от 1993 г. относно законовата уредба на публичната държавна собственост;

б) въпросът за задължителната сила на мотивите на решенията на Конституционния съд изисква специално обсъждане и принципно решаване; по този въпрос съдът не може да се произнася инцидентно.

Следвайки почти дословно текста на мотивите на решение № 19 от 1993 г., Конституционният съд преутвърждава становището си относно законовата уредба на държавната публична собственост.

Освен с властническите правомощия на своя носител публичната собственост се отличава от частната по своето предназначение. В чл. 18, ал. 6 от Конституцията е предвидено, че държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото. Собствеността на държавата служи на обществените интереси, които не се удовлетворяват от собствеността на гражданите и юридическите лица.

Самата Конституция изрично предвижда приемане на закон относно режима на обектите на държавната собственост. Това се отнася и до онези

обекти на държавна собственост, които са извън обектите, предвидени в чл. 18, ал. 1-4 от Конституцията (подробно очертани по-горе в тълкуването на чл. 18, ал. 1-4 в раздел III на това решение). В диспозитива следва да бъде формулирано конституционното изискване за приемането на закон за държавата и общинската собственост.

V

Относно искането да бъдат обявени за противоконституционни следните текстове от ЗК: чл. 4, ал. 1, т. 6 "и гражданските летища", чл. 4, ал. 1, т. 8 изцяло, чл. 4, ал. 1, т. 12 изцяло, чл. 5, т. 3 изцяло, чл. 5, т. 7 изцяло и чл. 23, ал. 2, т. 3

1. Конституционният съд обсъди и прецени искането за обявяване на противоконституционност на посочените текстове на Закона за концесиите. Съдът не приема искането за обявяване на несъобразност с Конституцията на разпоредби в чл. 4 и 5 ЗК на това основание, че тези разпоредби не се основават на чл. 18, ал. 1-4 от Конституцията, в смисъл, че обектите и дейностите, визирани в Закона за концесиите, не са включени в изчерпателното изброяване "по предходните алинеи", както гласи чл. 18, ал. 5 от Конституцията. Изчерпателното изброяване на обекти и дейности не поставя конституционни рамки на концесионния режим на Закона за концесиите. Концесии могат да се предоставят и за други обекти на държавната публична собственост, които не са включени в изчерпателното изброяване на първите четири алинеи на чл. 18 ("предходните алинеи"). Предназначението на ал. 5 на чл. 18 от Конституцията е да изиска концесионният режим да бъде винаги уреден на равнище на закон както относно реда и условията на предоставяне на концесии и разрешения, така и относно обектите, които трябва да бъдат посочени в закон.

Затова е неприемливо да се извежда противоконституционност в случаите, когато Законът за концесиите е излязъл извън рамките на чл. 18 от Конституцията.

По тези съображения трябва да се отхвърли искането за обявяване на противоконституционност на посочените точки в ал. 1 на чл. 4 и на т. 3 на чл. 5 ЗК.

2. Противоконституционен е текстът на чл. 5, т. 7 ЗК, защото изискването със закон да е организиран държавен монопол предпоставя конституционно установена дейност като основа и съдържание на този закон. Предметът на закона за монопола не е посочен. А той трябва изрично да фигурира измежду изчерпателно изброените стопански дейности в конституционния текст (чл. 18, ал. 4). Не може да има друга непосочена в Конституцията стопанска дейност, предмет на държавен монопол. Бланкетно препращане към закон е нарушение на Конституцията относно принципната недопустимост на монопола в сферата на стопанска дейност и на лицензирането.

3. Не е противоконституционна разпоредбата на чл. 23, ал. 2, т. 3 ЗК. Предписаното от тази норма прекратяване на договора за концесия при смърт на концесионера или при прекратяване на юридическото лице концесионер е съобразено с режима на вещното право на ползване по чл. 59, ал. 1 и 2 от Закона за собствеността (ЗС). Гражданското право се прилага субсидиарно спрямо вещното право на ползване по ЗК. Дори при липса на изрична правна норма в ЗК относно договора за концесия като договор *intuitu personae* прекратяването при смърт на физическото лице концесионер или при прекратяване на юридическото лице концесионер би настъпило на основание чл. 59, ал. 1 и 2 ЗС. Спрямо вещно право на ползване, отстъпено чрез концесионен договор, това прекратяване следва с още по-голямо основание поради специалните изисквания на Закона за концесиите относно личността на концесионера и относно условията и реда за сключване на самия договор. Правоприемство, за което се говори в предявеното искане, е изключено.

Искането за обявяване на чл. 23, ал. 2, т. 3 ЗК за противоконституционна норма подлежи на отхвърляне.

Въз основа на гореизложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

1. В чл. 18, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията са изброени изчерпателно обектите, които са изключителна държавна собственост или спрямо които държавата упражнява суверенни права.

В чл. 18, ал. 4 от Конституцията са изброени изчерпателно стопанските дейности, в сферата на които държавата със закон може да установи монопол.

Със закон се определя режимът на обектите на държавната и общинската публична собственост, включително и на тази, която е извън обсега на действие на чл. 18 от Конституцията. Такъв закон е предвиден да бъде издаден в чл. 17, ал. 4 от Конституцията.

2. Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 5, т. 7 от Закона за концесиите.

3. Отхвърля искането за обявяване на противоконституционност на следните разпоредби от Закона за концесиите: чл. 4, ал. 1, т. 6 "и гражданските летища", чл. 4, ал. 1, т. 8, чл. 4, ал. 1, т. 12, чл. 5, т. 3 и чл. 23, ал. 2, т. 3.

Председател: Асен Манов