

Допълнително становище

на Министерски съвет по конституционно дело № 17 от 1998г.

С определение от 14 май 1998г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане питането на МС за тълкуване на чл. 18, ал. 5 във връзка с ал. 1,2,3 и ал. 4 от Конституцията. С писмо от 15. 05. 1998г. на МС е дадена възможност за допълнително становище по поставените в питането въпроси.

Основният правен проблем свързан с питането е изясняване на съдържанието на понятието “обекти”, употребено в чл. 18, ал. 5 от Конституцията. Единствено тях ал. 5 свързва задължително с концесии чрез израза “концесии за обектите”. Реда и условията, при които се предоставят концесии законодателят е задължил да става чрез закон. Следователно, това е второто условие, детерминирано в Основния закон - йерархията на акта. То се отнася до обектите и дейностите, “по предходните алинеи”.

Със Закона за концесиите, законодателят избра подхода да определи какво е съдържанието на “концесия”, чрез “предоставяне на особено право на ползване върху обекти, публична държавна собственост, както и даването на разрешение за извършване на дейности, за които е установен със закон държавен монопол”- чл. 2, ал. 1 от Закона за концесиите /ЗК/. Обектът е недвусмислено свързан със собствеността- “обекти, публична държавна собственост”. Прочее този обхват отговаря и на традициите в българската правна доктрина. Например в търговския енциклопедичен речник на Хаджиев от 1930г. се казва : “под концесия се разбира разрешението, което държавата, респективно публичните тела трябва да даде , за да се добие право за упражняване на несвободна търговия, индустрия или експлоатация на държавни богатства”. Българската правна практика е прилагала концесионния режим през 1881г.- 1937г и през 1945- 1947 с цел закрила и развитие на местната индустрия. В доктрината това е обобщено, така: “чрез концесията държавата преследва, първо, обществено хуманни цели , когато се отнася до предпазване населението от известен род продукти и второ- стопански цели, когато се отнася до запазването на известен род индустрия от конкуренция до нейното закрепване. Към този род концесии спадат и ония договори, които държавата сключва с местни и чужди капиталисти за експлоатация на природни богатства и стопанства”.

И така концесията се проявява като права върху обект и разрешение за дейност. За концесията като право върху обект най- добрите разработки принадлежат на академик Петко Стайнов. В “Административно право”, обща част, С, 1934г, стр. 162 се казва “при концесията администрацията отстъпва върху един обществен имот на едно частно лице, при точно установени предварителни условия и за един по- дълготраен и установен срок едно изключително право на ползване”. Рефлексът от това разбиране в чл. 2 , ал. 1 на ЗК е съвсем очевиден: там е казано, че концесия е особено право на ползване

върху обекти публична държавна **собственост**. Това потвърди и КС в Решение № 2 от 1996г. Следователно, за да възникне концесия върху обекта, той трябва да е “собствен”. Системата на българското вещно право не познава друг обект на собственост освен вещите. “Собственост на физически и юридически лица могат да бъдат всички вещи...” - чл. 28. От своя страна “особеното право на ползване”, с което е определена концесията в чл. 2 ЗК е от групата на правата върху чужда вещь *iura in re aliena* - чл. 55 от Закона за собствеността. Законът за държавната собственост и Законът за общинската собственост също не оставят съмнение в посока на това, че концесия се предоставя върху вещи.

Извън съмнение е възможността да се предоставят при реда и условията на концесионен режим **дейностите** по ал. 4 на ЗК, доколкото КС се е произнесъл в този смисъл в Решение № 2 от 1996г.

От систематичното, сравнително правното и исторически правното тълкуване на ал. 5 на чл. 18 от Конституцията можем да твърдим, че под “концесия за обектите” със сигурност се разбират обекти- собственост на държавата, върху които тя като собственик може да учреди “особено право на ползване”.

Естествено възниква другия важен практически въпрос: за изброените обекти в ал. 3 на чл. 18 от Конституцията- геостационарната орбита и радиочестотния спектър, чието телесно съществуване е много особено и които имат специфични физични характеристики. В някои случаи нашето право познава фикцията, когато енергията, например е била припознавана като вещ. Тук обаче не толкова и не само физическата характеристика е важна, а по скоро правната.

Конституционният законодател е отделил ал. 2 и ал. 3 от ал. 1, с което ясно отграничава “суверенните права” от правата на собственика.

Първите са общо притежание на цялото човечество и ползуването им се основава на международни актове, които след ратификацията си придобиват сила на закон за съответните държави. Дори и да приемем, че това са вещи, то те са от типа на *omnia communia* и върху тях не може да се осъществява правото на собственост от никоя държава, нито дори и върху онази част, която условно е разпределена и определена в международните съглашения. Следвайки тази логика конституционният законодател е употребил термина суверенни права, за да отграничи съдържанието на алинеи 2 и 3 от алинея 1. Акцентът в хипотезите по ал. 2 и 3 е върху връзката със суверенитета на държавата и отношения на власт, свързани със суверенитета ѝ.

Двете алинеи- втора и трета на чл. 18 са с различен предмет на правно регулиране. Суверенните права върху континенталния шелф по ал. 2 когато се открие минерален или енергиен ресурс ще ни доведе до хипотезата на добив на “подземни богатства”, които са изключителна държавна собственост. Изброеното като проучване и разработване е дейност и подлежи на разрешителен режим. Считаме, че за осъществяването на посочените дейности следва да се предоставят разрешения по ред и условия, определени в закон и това се има предвид в ал. 5 на чл. 18 от Конституцията.

Що се касае до ал. 3 на чл. 18 от Конституцията, тя съдържа като обем на суверенните права “ радиочестотния спектър и позициите на България, определени за Република България с международни споразумения”. Редакция на тази алинея не дава възможност да се направи извод, че става въпрос за дейности, както ясно е визирано в ал. 2 на чл. 18 от Конституцията в която

също се касае за суверенни права, но са определени дейностите чрез които се осъществяват тези права и за които непременно трябва да се създаде законова регламентация. Както изложихме по-горе изброените обекти на суверенни права едва ли могат да считат за обект на собственост, за да се учреди върху тях концесия като "особено право на ползване".

Въз основа на гореизложеното и във връзка именно с ползуването на радиочестотния спектър и позициите на геостационарната орбита, определени за Република България по международни споразумения считаме, че тук конституционният законодател е оставил изключително на свободна преценка как да се предоставят суверенните права по ал. 3. **Бъдещият закон не би следвало да е обвързан задължително с ал. 5, така както без съмнение са обвързани обектите държавна собственост или дейностите, изброени в предходните на ал. 5 текстове.** Съвременната легална практика, свързана с далекосъобщенията налага един гъвкав режим за упражняване на права във връзка с радиочестоти, които не са от "публична значимост"- критерии, който Конституционният съд постави във връзка с концесионния режим. Специалният закон за далекосъобщенията следва да установи кога и как държавата предоставя възможността за упражняване права върху геостационарната орбита и радиочестотния спектър.

Министър-председател:



Иван Костов