

Решение № 30
от 17 ноември 1998 г. по к.д. № 23/98 г.
относно искане за установяване на противоконституционност на
§ 36 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за концесиите, създадена с § 16 от Закона за изменение и допълнение
на Закона за концесиите
(Обн., ДВ, бр.137 от 20 ноември 1998 г.).

С ъ с т а в: Живко Сталев - председател, Асен Манов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Неделчо Беров, Димитър Гочев, Стефанка Стоянова, Иван Григоров, Тодор Тодоров, Александър Арабаджиев, Георги Марков, Маргарита Златарева - докладчик

I

Конституционният съд е сезиран с искане на главния прокурор за установяване противоконституционността на разпоредбата на § 36 от преходните и заключителните 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.61/97 г.).

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 15.09.1998 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество, като е конституирал за заинтересувани страни по делото Народното събрание, Министерският 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 заключителните 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 ползване 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 ползване 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 § 36 от преходните и заключителните разпоредби на ЗК не са еднолични държавни дружества и не всеки от тях е ползвал обектите, обявени за държавен монопол преди създаване на концесионния режим.

За уважаване на искането са и Българската търговско-промишлена палата и Българската 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 1997 г., 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 заключителните разпоредби на Закона за концесиите (създадена като нова – ДВ, бр.61/97 г.) 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 заключителните 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 заключителните 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 същия закон, дава правото на тези дружества да получат концесия без конкурс или търг.

1. Поставя се въпросът – 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” (Решение № 2/96 г. по к.д. № 26/95 г.). 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” – Решение № 2/96 г.на КС.

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

В Тълкувателно решение № 19/93 г. по к.д. № 11/93 г.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 действат 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 въпросът, дали атакуваната разпоредба на § 3б от преходните и заключителните 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 заключителните 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 ползване чрез концесия. Изискването е спазено, тъй като независимо от начина на определяне на концесионера, в концесионния договор, който също се сключва в хипотезата на § 3б ЗК, държавата е страна и има възможност да определи своите условия за ползване 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 § 3б от преходните и заключителните 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 § 3б 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 ползване на обекти с концесионен режим.

Конституционният съд също смята, че разпоредбата на § 3б от преходните и заключителните разпоредби на Закона за концесиите е в синхрон с конституционното изискване за управляване на държавната собственост в интерес на обществото. Смисълът на преходните параграфи 2 и 3 ЗК, включително и § 3б е да се постигне относителна стабилност в статута на вече раздадени за ползване обекти - публична държавна собственост. Концесията е свързана с влагане 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 ползвателя, особено когато се касае до дружество с държавен капитал, което след преобразуването е запазило значително държавно участие (хипотезата на § 3б ЗК).

4. С разпоредбата на § 3б от преходните и заключителните 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 ползватели 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 § 3б ЗК не касае първоначално отпускане на концесия, поради което не може да се оправдаят опасенията, че чрез нея ще се дерогира конкурентният начин за предоставяне на концесия.

С разпоредбата на § 3б ЗК се синхронизира режимът на концесиите с този на приватизацията, защото без обсъжданата нова разпоредба нормите на § 5а и § 5б от преходните и заключителните разпоредби на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия трудно биха се прилагали.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че § 3б от преходните и заключителните 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:

Р Е Ш И :

Отхвърля искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 3б от преходните и заключителните разпоредби на Закона за концесиите (обн., ДВ, бр.92 от 17.10.1995 г.), създадена с § 16 от Закона за изменение и допълнение на Закона за концесиите (обн., ДВ, бр.61/97 г.) на главния прокурор.