

116

НАРОДНО СЪБРАНИЕ

НА

Р. БЪЛГАРИЯ

№ 102-33-64

8.12. 1995 г.

София

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДОПЪЛНИТЕЛНО СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело No 26/1995 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Съгласно определението на Конституционния съд по конституционно дело No 28/1995 г. (присъединено с това определение за общо разглеждане с конституционно дело No 26/1995 г. и вече с този номер) и в изпълнение на дадените с това определение указания, представям настоящето допълнително становище във връзка с искането на група от 61 народни представители за тълкуване на чл.17, ал.2 и ал.4 и чл.18, ал.6 от Конституцията на Република България, с молбата да вземете предвид следните допълнителни съображения:

1. Член 17, ал.4 от Конституцията на Република България предвижда, че режимът на обектите на държавната и общинската собственост се определя със закон. Телеологичното тълкуване на тази разпоредба води до извода, че конституционният законодател е изразил воля да охранява държавното и общинското имущество, с цел да елиминира възможностите за нецелесъобразно и неизгодно разпореждане с такова имущество от лицата, които могат да се разпореждат с него, а не с цел да създаде някакви особени привилегии на това имущество, основани на неравенство на формите на собственост според титуляра на правото на това право по отношение на собствеността на други субекти на правото.

Тази позиция се определя още от самия чл.17, чиято ал.2 определя видовете собственост като публична и частна - деление, разтълкувано вече от Конституционния съд в Решение No 19 по конституционно дело No 11/1993 г. Следващата ал.3 определя частната собственост като неприкосновена - в смисъл, че само титулярът на правото на частна собственост може да решава относно упражняването на това право и разпореждането с него. Този принцип на неприкосновеност следователно е валиден и за частната собственост на държавата. В ал. 4 съответно се определя

режимът на държавната и общинската собственост чрез закон, без да се разграничава публичната от частната собственост на държавата, поради което явно става дума и за двете разновидности на тази собственост. В доразвитие това означава, че със закон следва да се предвидят както правила за неприкосновеността на частната собственост на държавата, така и правила за публичната държавна собственост. Във всички случаи следва да се отчита и изискването по чл.18, ал.6 от Конституцията на Република България - упражняването на правото на държавна собственост да е "в интерес на гражданите и обществото", важащо с особена сила за публичната собственост.

С правните норми, предвидени за създаване в чл.17, ал.4 от Конституцията на Република България конституционният законодател е заложил възможността действията по отношение на държавната и общинската собственост да се въздигнат от нецелесъобразни (като икономическа категория), в незаконосъобразни (вече като юридическа категория) именно поради спецификата на тези видове собственост. Така и Конституцията следва да се възприема в смисъл, че толерира тенденцията стопанисването и управлението на държавните имоти (дейности, отличаващи се с потенциална диалектика между публичен и частен интерес) да стават по ред, определен с отделни правни норми по смисъла на чл.17, ал.4 от Конституцията на Република България. В такъв план чл.17, ал.4 всъщност залага принципа на откритост и прозрачност на действията по отношение на държавната и общинската собственост.

Последният принцип е намерил приложение не само в Закона за концесиите, но и в Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия, който установява съответно специален ред за разпореждане с попадаща в режима му вид държавна частна собственост - собствеността върху капитала на еднолични (или смесени) търговски дружества или с държавната собственост в непреобразувани предприятия.

В горния смисъл могат да се ценят като релевантни и мотивите на Решение No 10/1994 г. и на Решение No 19/1993 г. на Конституционния съд.

2. Носител на държавния суверенитет, включително икономическия, е народът, респективно народното представителство в парламента. Според чл.106 от Конституцията на Република България обаче, действията, свързани с реализацията на суверенитета в националната икономика, се извършват изключително от Министерския съвет. Не е предвиден механизъм за директна намеса в стопанисването и управлението на държавно или общинско имущество от страна на Народното събрание, във

от компетентността му по чл.84, т.2 (за бюджета), т.3 (за данъците), т.9 (за държавните заеми) и в някои хипотези на чл.85 (който член визира само външния икономически суверенитет), поради което и отпаднаха някои варианти в законопроекта за концесиите, свързани с одобряването на концесии от парламента. При това положение както въпросът за неприкосновеността на частната собственост на държавата, така и въпросът за правилата относно публичната държавна собственост следва да се третират особено внимателно.

Реалната възможност Народното събрание да упражни вътрешния икономически суверенитет е да създаде законови рамки на действията на изпълнителната власт по отношение на държавното имущество - чрез правомощията си по чл.84, т.1 от Конституцията, конкретизирани за случая именно в чл.17, ал.4 от Конституцията, с които да даде направленията на Министерския съвет за осъществяването на общата му компетентност по чл.106 от Конституцията.

Именно тази своя възможност законодателният орган е използвал, за да въведе по-строг режим по отношение стопанисването и управлението на държавните имоти в духа на чл.18, ал.6 и то именно по отношение на Министерския съвет, като установи изискване за прилагане на по-защитния режим на отдаване на концесия за по-голяма част от държавното имущество, отколкото се предлага в искането за тълкуване, по което е образувано първоначалното конституционно дело No 26/1995 г. Ако това искане бъде уважено, това ще означава да се елиминира възможността на Народното събрание да приема ограничаващи разпореждането с държавно или общинско имущество закони, извън хипотезите на чл.18, алинеи 1 до 4, като открие поле за относително по-голяма дискреция. Абсурдно би било държавата (в лицето на Народното събрание) да не може да избере по-тежък режим за органите на изпълнителната власт, които имат право да се разпореждат с нейната собственост. Този избор при частната собственост на държавата е израз на неприкосновеността на правата на титуляра, а при публичната - изпълнение от обикновеното Народно събрание на задълженията му по Конституцията на Република България. Ако наистина формите на собственост са равнопоставени, не следва частната собственост да е в по-привилегировано положение от публичната, като суверенната държава-титуляр да не може да контролира правото си на собственост, упражнявано от изпълнителната власт - за разлика от другите субекти на правото, които не могат да бъдат принуждавани да правят подобно нещо. В крайна сметка именно Народното събрание като орган на власт и носител на

цялостния държавен суверенитет следва да може да го упражнява, макар и да не се ангажира в конкретни операции на управление и стопанисване - за разлика от някои други държави, където концесии се дават с персонален (частен) закон.

3. Възприемането на позицията, че концесии не могат да се дават във връзка с хипотезите на чл.18, алинеи 1-4 и Законът за концесиите следва да е единствено закон по чл.18, ал.5 от Конституцията на Република България, се основава на подмяната на понятия в искането за тълкуване, по което е образувано първоначалното конституционно дело No 26/1995 г. и в допълнителното становище по него, която подмяна е логически порочна.

В тези документи се поддържа, че механизмът на отдаване на обект или разрешаване на дейност чрез концесия, води до автоматическо превръщане на този обект в изключителна държавна собственост, съответно - до обявяване на дейността за монопол на държавата (с.2 от искането и с.4 от становището), което всъщност е дълбоко неправилно заключение. Друга основна логическа грешка, залегнала в горната аргументация, е, че държавата е длъжна да дава концесии за обектите и дейностите, които влизат в кръга на този специален режим (с.1 от искането и с.1-2 от становището). Такова задължение законът не създава, а задължава Министерския съвет в случай, че последният реши да се разпореди с държавна собственост като учреди право върху такъв обект или на такава дейност, да извърши това единствено и само по процедурния ред, създаден от Закона за концесиите.

4. Логиката на Закона за концесиите напълно съответства и на общите принципи относно прехвърлимостта на съществуващи права, залегнали в чл.99 ЗЗД - че прехвърлимостта може да се елиминира по закон, договор или с оглед естеството на правото. Режимът на Закона за концесиите ирелевира въпроса за естеството на правата - обект на концесия, тъй като законът изрично изключва възможността за прехвърлянето им по друг ред, различен от публичната и прозрачната процедура, установена в самия закон. Именно за това е напълно недопустимо и нежелано прехвърлителното правопримемство (транслативната сукцесия) на концесионни права (които според Закона за концесиите възникват само чрез правоучредително правопримемство - конститутивна сукцесия), включително и прехвърлянето им чрез общо правопримемство - чрез наследяване. Именно особеността на механизма на конститутивната сукцесия обуславя и т.нар. "еластичност" на правото на собственост - при погасяване на учреденото ограничено вещно право собствеността да се възстановява в пълен обем за титуляра си. Възприемането на

идеята за прехвърлимост, включително при правоприемство, вече наистина ще предизвика заобикаляне на режима на "res extra commercium" чрез поставянето на държавното имущество в граждански оборот посредством допускането на транслативна сукcesия.

5. Споменатите логически грешки са очевидни особено в допълнителното становище по конституционно дело No 26/1995 г.:

- в т.1 букви "в" и "г" (с.1) е налице вътрешно противоречие с тезата за изчерпателния характер на изброяването в чл.18, ал.1, явно при опит да съобразят твърденията в първоначалното искане със задължителното решение на Конституционния съд No 19/1993 г. по конституционно дело No 11/1993 г. В резултат се признава отричаната поначало възможност да съществува публична собственост извън изброените в чл.18 обекти;

- поддържането и в предложението, и в допълнителното становище твърдение, че вещите по чл.18, алинеи 1 и 2 са "res extra commercium", всъщност означава, че не може да се допусне прехвърлително правоприемство по отношение на права върху такива обекти (да влязат в граждански оборот). Предвиденото обаче в Закона за концесиите учредително правоприемство е част от възможностите на титуляра на правото на собственост, което (ако бъде извършено по предвидения в този закон ред) не противоречи на принципа за невключване в граждански оборот. Противоречи му обаче идеята за наследяване на тези права, която се поддържа по-нататък в искането и в становището;

- логически и юридически некоректни са и разсъжденията на с.2 от допълнителното становище, при които се прави странен паралел между държавната собственост върху капитала на едноличните дружества с държавно имущество и собственото имущество на същите тези дружества от една страна, с учредяването на концесионни права от държавата, от друга страна;

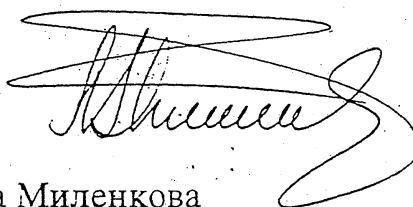
- налице е противоречие между твърденията на с.3 и на с.1 от допълнителното становище, като н с.3 се черпи аргумент от "специалния правен режим" за отстъпване на права по Закона за концесиите - (за обявените за res extra commercium на стр.1 - обекти?) - за да се обоснове неприложимост на по-строгите разпоредби на същия закон към вещи и дейности, извън тези по чл.18;

- извежда се заключението, че е възможно определянето на предназначението на вещи - държавна или общинска собственост, да ги включи в кръга на публичната собственост, но се поддържа, че това определяне не може да бъде извършено от народното събрание по реда на чл.17, ал.4 от Конституцията и със Закона за

концесиите. Алтернативата е такова определяне да се извърши от Министерския съвет на основание чл.106 от Конституцията, което (поне теоретически) отслабва защитата на държавната собственост, включително с оглед стандарта по чл.18, ал.6 от Конституцията.

По такъв начин в искането, по което е образувано първоначалното конституционно дело No 26/1995 г. и в допълнителното становище към него, се стига до погрешните и подвеждащи заключения, че прилагането на режима на Закона за концесиите по отношение на обекти и дейности извън чл.18 от Конституцията на Република България води до разширяване на кръга на обектите на изключителна държавна собственост, респективно до установяване на държавен монопол. Именно обратното - облекчаването на режима за разпореждане, преместването му от законодателната към изпълнителната власт би противоречало на чл.17, ал.2 и 4 и чл.18, ал.6 от Конституцията на Република България. Ето защо следва да се уважи искането за тълкуване на чл.17, ал.2 и ал.4 и на чл.18, ал.6 от Конституцията на Република България в смисъл, че държавата има право да определя със закон обектите и режима на публичната собственост, включително тази извън предвидената в Конституцията като изключителна държавна собственост, с цел задоволяване на обществения интерес.

С уважение



Ана Миленкова
народен представител