

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 4 за 1999 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 30 март 1999 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело No 4 за 1999 г., образувано по искане на група народни представители за установяване на противоконституционността и несъответствието с международни договори, по които Република България е страна, на разпоредбите на § 5д в частта на израза "или на неговия купувач" и на § 5е от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (ЗППДОБП), на § 17 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗППДОБП (ДВ, бр. 12 от 1999 г.) и на чл. 12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г.

1. Относно искането за установяване на противоконституционността и несъответствието с международни договори, по които Република България е страна, на § 5д от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП в частта му относно думите "или на неговия купувач"

В искането се твърди, че § 5д от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП в частта му относно думите "или на неговия купувач" противоречи на чл. 4, на чл. 6 и на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, тъй като създавал привилегия за купувача по приватизационната сделка, не гарантирал еднакви правни условия за стопанска дейност и криел опасност за злоупотреба с монополизъм и дискриминационно третиране на чуждестранни инвеститори. Последното според народните представители водело и до несъответствието на текста с чл. 2, т. 1 и т. 4 от Договора между Народна Република България и Федерална Република Германия относно взаимно насърчаване и взаимна защита на инвестициите и с чл. II, т. 2, б. "а" и б. "б" от Договора между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестициите, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България.

§ 5д от Допълнителните разпоредби в оспорената му част създава правна възможност за предоставяне на концесия или лиценз за дейност на купувача по приватизационната сделка, ако това е предвидено в договора. Народните представители, подписали искането, обосновават твърденията си противоконституционност на текста с довода, че текстът позволявал едно лице да придобие концесия или лиценз само защото е купувач по сделката. С подобен довод обаче би могло да се обосновава твърдение за недостатъчност на предвиденото в закона условие, но не и твърдение за създаване на привилегия или неравнопоставеност между гражданите и юридическите лица. Дали предвиденото в закона условие е достатъчно или не, е въпрос на

законодателна целесъобразност, а не на конституционосъобразност. Законният текст не предопределя кой ще бъде купувач по подобна приватизационна сделка, нито ограничава по какъвто и да е друг начин кръга на купувачите, съответно и на кандидатите за купувачи по такива сделки. Предвидената в текста правна възможност съществува за всички физически и юридически лица, които могат да бъдат участници в приватизацията, включително и за чуждестранните инвеститори, поради което няма основание да се твърди, че с текста се създавала привилегия или неравнопоставеност при осъществяване на стопанска дейност по отношение на граждани или юридически лица, нито че текстът крие опасност от злоупотреба с монополизъм и дискриминационно третиране на чуждите инвеститори в страната.

По същите съображения няма несъответствие на § 5д от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП с чл. 2, т. 1 и т. 4 от Договора между Народна Република България и Федерална Република Германия относно взаимно насърчаване и взаимна защита на инвестициите и с чл. II, т. 2, б. "а" и б. "б" от Договора между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестициите.

Независимо от посоченото по-горе и доколкото оспореният законов текст е свързан с предоставянето на концесия или лиценз, т.е. с управлението на публичната държавна собственост, следва да се има предвид и Решение № 30 на Конституционния съд от 1998 г. по к. д. № 23 за 1998 г. Според мотивите на решението Конституционният съд приема, че 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, и след като управлението на публичната държавна собственост е свързано с властническите правомощия на държавата и удовлетворяването на обществените интереси, допустимо е отклонение

от конституционните принципи за равен старт и свободна стопанска инициатива.

2. Относно искането за установяване на противоконституционността и несъответствието с международни договори, по които Република България е страна, на § 5е от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП и на § 17 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗППДОБП (ДВ, бр. 12 от 1999 г.)

В искането се твърди, че оспорените законови текстове противоречат на чл. 120, ал. 1 и 2 от Конституцията и на чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека.

В практиката си Конституционният съд нееднократно се е произнасял, че възможността за изключване на съдебния контрол върху административните актове, предоставена на законодателя с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, е изключение и следва да се тълкува и прилага ограничително (Решение № 18 от 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г., Решение № 5 от 1997 г. по к. д. № 25 от 1996 г. и др.) Също нееднократно Конституционният съд се е произнасял и относно границите, в които може да бъде прилагано изключението, предвидено в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. В Решение № 5 на Конституционния съд по к. д. № 25 за 1996 г. е посочено, че законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административните актове само тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите, или когато друга, по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена. В същия смисъл се е произнесъл Конституционният съд и в Решение № 22 от

1998 г. по к. д. № 18 за 1998 г., като е приел, че при прилагането на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, законодателят е ограничен само от изискването да не наруши основни конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права.

Изключването на възможността за обжалване на административните актове, посочени в § 5е от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП, по реда на Закона за административното производство и по реда на Закона за Върховния административен съд, не нарушава основни конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права и е в границите на допустимото от Конституцията. Възможността за участие в приватизацията или възможността на едно лице да бъде купувач на държавно имущество не е от категорията на основните човешки права и на тази възможност не съответства конституционно задължение за държавата да допусне всеки желаещ до участие в приватизацията и да сключи с него договор за продажба на имуществото си.

Според народните представители, подписали искането, по-голямата част от административните актове, издавани в изпълнение на ЗППДОБП и подзаконовите нормативни актове по прилагането му, са от естество да бъдат решаващи за частни права и задължения на гражданите, включително и конституционно защитени такива. Не се сочи обаче кои конституционно защитени частни права и задължения на гражданите могат да бъдат нарушени от актовете на органите по чл. 3 от ЗППДОБП. Всички тези актове се издават в процеса на подготовката на приватизационната сделка и преди сключването на договор за покупко-продажба, по силата на който купувачът придобива конституционно защитеното право на собственост. Следователно не би могло да се твърди, че актовете на органите по чл. 3 от ЗППДОБП могат да засегнат правото на собственост на гражданите и юридическите лица, тъй като до сключването на приватизационния

договор правото на собственост е на държавата, а няма административен акт на органите по чл. 3 от ЗППДОБП, който да се издава след сключването на договора.

Нещо повече, приватизацията по своята същност не е административна дейност, свързана с упражняване на властнически правомощия от държавните органи по отношение на гражданите и юридическите лица. Приватизацията е дейност, при която държавата прехвърля своята частна собственост на физически и юридически лица. Държавата определя със закон условията и реда, при които нейните органи продават собственото ѝ имущество, както и разпределението на функциите и правомощията между тези органи. При това положение не може да се отрича правото на държавата в лицето на законодателя да се довери изцяло на органите, които е оправомощила да извършват продажбите, като изключи възможността техните решения да бъдат изменени или отменени от друг държавен орган. Подобно законодателно решение не води до накърняване правата на гражданите и юридическите лица, тъй като държавата като частен собственик има същите права, каквито имат и физическите и юридическите лица, когато продават своето собствено имущество, включително и правото да прецени с кой купувач и при какви условия да сключи договор, дори и да откаже сключването на договора.

В конкретния случай изключването е извършено в съответствие с изискванията на чл. 120, ал. 2 - с изричен законов текст. Не е основателно твърдението в искането, че било нарушено изискването за изричност с общото определяне на актовете, тъй като законът достатъчно ясно и недвусмислено определя неподлежащите на обжалване актове, а и те съвсем не са толкова многобройни по вид.

Възприемането на довода, че участието в приватизацията е правна възможност, а не гражданско право, на което съответства задължение на държавата, означава, че не може да има несъответствие

на оспорените законови текстове и с чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека.

Не считаме за необходимо да обсъждаме твърденията в искането за противоречие с Всеобщата декларация за правата на човека, с оглед чл. 149, ал. 1, т. 2 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България и доколкото Всеобщата декларация за правата на човека не е международен договор, ратифициран по конституционен ред, обнародван и влязъл в сила за Република България.

3. Относно искането за установяване на противоконституционността на чл. 12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г.

В искането се твърди, че чл. 12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г., противоречи на чл. 98, т. 12, на чл. 84, т. 2 и на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Изясняването на твърдяното несъответствие на оспорения законов текст с Конституцията налага да се прецени съотносимостта на правомощието на президента на Република България да опрощава несъбираеми държавни вземания с правомощието на Народното събрание да приема държавния бюджет. Указите на президента на Републиката са индивидуални или общи административни актове и те не могат да уреждат трайно обществени отношения, което означава, че опрощаването, предвидено в чл. 98, т. 12 от Конституцията, може да се отнася за отделни лица, а не за категории несъбираеми държавни вземания. От друга страна правомощието на Народното събрание да приема държавния бюджет включва и правомощието за произнасяне по всички приходи и разходи, които постъпват в бюджета. При липса на изричен конституционен текст в такъв смисъл няма основание да се

приеме, че при упражняването на това свое правомощие Народното събрание няма право да реши да не се събират определени държавни вземания, независимо дали те са събираеми или не. В този смисъл по наше мнение правомощието на президента на Републиката по чл. 98, т. 12 от Конституцията не може да се тълкува като изключващо правото на Народното събрание да постанови да не бъдат събирани определени категории държавни вземания като част от правомощието му по чл. 84, т. 2 от Конституцията. Няма конституционна пречка и Народното събрание да определи условия, при които решение в такъв смисъл може да вземе Министерският съвет. Конституционното изискване е държавният бюджет да се приема от Народното събрание, но това не ограничава, нито изключва възможността Народното събрание да възложи на Министерския съвет при определени в закона условия да вземе решение да не се събират отделни държавни вземания. Безспорно е, че подобно решение не може да доведе до нарушаване на приходната част на приетия от Народното събрание държавен бюджет, тъй като актовете на Министерския съвет не могат да противоречат на законите или да ги нарушават.

Независимо от посоченото дотук следва да се има предвид, че в конкретния случай задълженията, чието отписване е предвидено в чл. 12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г., не са възникнали като държавни. Както следва от чл. 1, ал. 1 от закона, това са били задължения на юридически лица, които при определени в същия закон условия са поети от държавата. След като не се оспорва правомощието на Народното събрание да приеме закон, съдържащ уредбата в Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г., т.е. да вземе решение държавата при определени от него условия да замести длъжниците в отношенията им с кредиторите по чл. 1, ал. 1 от закона, не би могло да се оспорва и правомощието на Народното събрание да реши при какви условия и кой орган да отпише задълженията на

длъжниците към държавата, възникнали в резултат на заместването. В този смисъл оспореният законов текст не може да бъде обсъждан и преценяван отделно и изолирано от останалите текстове в закона. Уредбата в чл. 12а представлява част от цялостната процедура по заместване в дълг, предвидена в закона, и тя следва да се разглежда като едно от условията за извършване на заместването.

Твърдението, че оспореният законов текст противоречал и на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, също е неоснователно, доколкото текстът не предопределя нито предприятията, нито купувачите, по отношение на които може да намери приложение, нито по някакъв друг начин ограничава кръга им, а определя законовите условия, в рамките на които Министерският съвет може да упражнява правомощията си.

Предвид гореизложеното считаме, че искането на народните представители за установяване на противоконституционността и несъответствието с международни договори, по които Република България е страна, на § 5д в частта му относно думите "или на неговия купувач" и на § 5е от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП, на § 17 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗППДОБП (ДВ, бр. 12 от 1999 г.) и на чл. 12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г., е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ: /

/Иван Костов/

