

Образуван К.Д. № 4 / 1999
Възниква въпрос за
г. Юзев, доклад на Юзев
към са на искане за
30.03.99

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД 1

Дел. № КС-6

Дата 18.03.1999

До
Конституционния съд
на Република България

19.03.99

Уважаеми дами и господа конституционни съдии,

На основание чл. 149, ал.1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България внасяме

ИСКАНЕ

за установяване и обявяване противоконституционността и несъответствието с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна, на: параграф 5д, относно хипотезата „или на негов купувач“ и параграф 5е от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия, създадени с параграф 13, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (обн., ДВ, бр. 12 от 12.02.1999 г.), както и на параграф 17 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (обн. Дв, бр. 12 от 12.02.1999 г.), и на чл. 12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31.12.1990 г. (обн., ДВ, бр. 110 от 30.12.1993 г., изм., бр. 112 от 1995 г., бр. 55 от 1997 г., изм. и доп., бр. 12 от 1999 г.), създаден с параграф 22, т.3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (обн., ДВ, бр. 12 от 12.02.1999 г.).

Уважаеми дами и господа конституционни съдии,

На 12 февруари 1999 г., в брой 12 на Държавен вестник, бе обнародван последният към момента, Закон за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (по-долу за краткост - ЗИДЗППДОБП). С него бяха променени редица текстове от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (по-долу за краткост - ЗППДОБП) и бяха създадени някои нови законови разпоредби. Част от тях, по наше мнение, са противоконституционни и противоречащи на общопризнати норми на международното право и на норми на международни договори, страна по които е Република България. Поради това и във връзка със защита на конституционно установения правов ред, долуподписаните народни представители от 38-мо Народно събрание **отправяме искане до Конституционния съд на Република България за установяване на противоконституционността на следните законови текстове:**

1. На новосъздадения **параграф 5д от ЗППДОБП**, съгласно параграф 13, т. 2 от ЗИДЗППДОБП (обн. ДВ, бр. 12 от 1999 г.), в частта му, с която се дава възможност да се предоставя концесия или лицензия без търг или конкурс на купувач на държавно предприятие, т. е. относно думите „ ... или на неговия купувач ...“:

С приемането на този текст, законодателят урежда нормативно възможността и „купувач на държавно предприятие“ да придобие концесия или лицензия, като същият става титуляр на посочените права без търг или конкурс. Разглежданата разпоредба по същността си е нормативно закрепване на възможност за „предопределяне“ на титуляра на конкретна концесия или лицензия. Тази предопределеност е във връзка с наличието на две кумулативно съществуващи предпоставки - дадено лице (физическо или юридическо) да притежава качеството „купувач“ на акции

или дялове (а с оглед разпоредбата на § 5в и на недвижим имот) и наличие на съответна клауза в „приватизационния договор“. Макар и неразривно свързани, е ясно, че от посочените две предпоставки, преимуществено значение има качеството на лицето. Именно това качество ще бъде в основата на предопределянето на титуляра на дадена концесия или лицензия. На практика едно лице може да придобие особено право на ползване - концесия или лицензия само защото е „купувач“. Подобна хипотеза, по същество, е очевидна привилегия. В този смисъл следва да се разглежда като безспорно, че именно създаването и уреждането на тази привилегия е същностното съдържание на приетата норма на § 5д. При това, се създава привилегия, която има своите както материалноправни, така и процесуалноправни измерения.

Както привилегированото положение, спрямо всички останали субекти (в противоречие с прогласеното в чл. 19, ал. 2 от Конституцията задължение на държавата да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност) на особения субект - „купувач“, така и възможността, на практика органът по чл. 3 ЗППДОБП да реши на кого да бъде предоставена дадена концесия или лицензия, чрез клауза в приватизационния договор, са грубо нарушение на чл. чл. 4, 6 и 19, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Съзнаваме, че абсолютизирането на принципа на равенство е не само излишно, но и обективно невъзможно. Именно поради това, част от правната ни система регламентира хипотези на ограничаване на права или създаване на определени привилегии. Тук обаче, следва да подчертаем, че за нас, това са онези обективно наложени хипотези, в които именно ограничаването на определени права или създаването на привилегии, са своеобразният механизъм, чрез който на практика се претворяват принципите, заложили с нормите на Конституцията. В този смисъл, всяко друго ограничаване на права, респективно създаване на привилегии по

отношение на определен кръг субекти, за нас е не само недопустимо, но по същество е грубо погазване като цяло на конституционната идея за равенство в правните условия за стопанската дейност.

Считаме, че подобно разбиране е в съответствие и с установената практика на Конституционния съд. Твърде последователен в тази насока, именно Конституционният съд наложи разбирането за приоритет на принципа на равенство, дори и при хипотезите на ограничаване на права или създаване на привилегии, както и разбирането, че единствената цел на тяхното уреждане е преодоляване на съществуващо неравенство (в този смисъл е и Решение N 14 от 10.11.1992 г. по к. д. N 19 / 92 г.). Следователно, всяка хипотеза, която игнорира този основополагащ принцип или, чиято практическа реализация крие възможност за създаване на неравенство, следва да се разглежда като недопустима, още повече когато става въпрос за изключителни права.

Текстът на параграф 5д е в нарушение и на конституционно установения правов ред, като се има предвид, че въз основа на него се придобиват изключителни права. Предлагащата редакция крие опасност за злоупотреба с монополизъм, което е в пряко противоречие с изискването на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България „Законът предотвратява злоупотребата с монополизма“

Едно такова законово решение, без гаранции за избягване на административен субективизъм крие опасност и от дискриминационно третиране и на чужди инвеститори в страната. Това е в нарушение и с поети от Република България ангажименти в международни договори и по-специално:

- 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 (обн., ДВ, бр. 48 / 1986 г.);

- 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 (обн., ДВ, бр. 47 / 1995 г.).

2. На новосъздадения параграф 5е от ЗППДОБП, съгласно параграф 13, т. 2 от ЗИДЗППДОБП (обн. ДВ, бр. 12 от 1999 г.) и новосъздадения параграф 17 от ПРЗ на ЗИДЗППДОБП (обн. ДВ, бр. 12 от 1999 г.):

С приетия параграф 5е (нов) се предвижда, че „Актовете на органите по чл. 3, издадени в изпълнение на този закон и на подзаконовите нормативни актове по неговото прилагане, не подлежат на обжалване по реда на Закона за административното производство и Закона за Върховния административен съд. Участниците в приватизационните процедури, чиито права и законни интереси са били накърнени, могат да ги защитят по общия исков ред.“

В никакъв случай не можем да се съгласим с това законово решение. То е в грубо нарушение на чл. 120 ал. 1 и ал. 2 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 120 от Конституцията въвежда общи клаузи за съдебен контрол и за обжалване на административни актове и действия на администрацията. Изключения от конституционното правило за обжалване на всички административни актове, могат да се установяват само в изрично посочени случаи със закон. Ясно е, че възможността на законодателя да въвежда такива изключения, не е безгранична съгласно нормата на Конституцията, иначе самото въвеждане на общото правило за обжалваемост на всички административни актове се обезсмисля. Това принципно положение е подчертавано неведнъж от самия Конституционен съд. (напр. Решение N 5 от 18 февруари 1997 г. по к. д. N 25/96 г., Решение N 13 от 22.07.1993 г. по к. д. N 13 от 1993 г., Решение N 21 от 26.10.1995 г. по к. д. N 18 от 1995 г. и др.) При упражняването на това свое право

Народното събрание следва да се съобразява с основните принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права. Именно това изискване е и необходимата граница на конституционносъобразното предвиждане на изрично посочени изключения от общата клауза. По наше мнение, обаче, тази граница категорично е премината с § 5е от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия.

Според цитираната разпоредба административните актове, издадени в изпълнение на ЗППДОБП и на подзаконовите нормативни актове по неговото прилагане, не подлежат на обжалване по реда, установен със Закона за административното производство и Закона за Върховния административен съд. Непредвиждането и на особен ред за обжалване на тези актове и формулировката на § 5е води до тяхната пълна необжалваемост, не само от граждани и юридически лица, а и от когото и да е друг, което е в остро противоречие с принципа за съдебен контрол на актовете и действията на администрацията и в крайна сметка е в нарушение на конституционния принцип за разделение на властите, залегнал в чл. 8 от Конституцията. С общото определяне на такава широка група административни актове като необжалваеми, се нарушава изискването за изричност при определянето на необжалваемите административни актове, категорично подчертано в чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Считаме, че не би могло да се оспорва, че към отношенията, възникващи по повод приватизацията на държавни и общински предприятия, са приложими редица основни конституционни принципи - законност, равнопоставеност на правните субекти (в случая на участниците в приватизационните процедури), защита правото на собственост, свобода на стопанската инициатива, защита на правото на информация, право на защита, когато са нарушени или застрашени права или законни интереси на гражданите. Общо предвидената необжалваемост

на административните актове по реда на ЗАП и ЗВАС, издадени в изпълнение не само на закона, но и на подзаконовите нормативни актове по неговото прилагане, в случая не държи сметка за последствието, че с това се достига до твърде сериозни негативни резултати - накърняване на посочените принципи и основни права.

Изключването по общ начин на административните актове на органите по чл. 3 от ЗППДОБП от общата клауза преминава конституционните граници на допустимото по чл. 120, ал. 2 от основния закон. В този конкретен случай законодателят е надхвърлил конституционната целесъобразност и жертва сериозната и ефективна гаранция на съдебния контрол върху административните актове в област, в която контролът е необходим с оглед защитата на конституционните принципи, правата и законните интереси на гражданите на Републиката.

По-старата съдебна практика също категорично отказва да приеме, „че може да има отделна и недосегаема категория „дискреционни актове“ цит. по П.Стайнов „Административно правосъдие“ с.190.

В конституционния запис на чл. 120 е предвидена възможността за изключване на съдебния контрол върху актовете на администрацията само що се касае за преценка на свободното усмотрение вътре в рамките на закона. Административният акт не може да бъде безконтролен по отношение на неговата законосъобразност, защото една такава теза е в грубо противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията на Републиката.

Безспорно е в константната практика на Конституционния съд, че изключването на съдебния контрол върху актовете на администрацията винаги трябва да става изрично, като във всеки отделен случай законодателят трябва да държи сметка за правата и интересите, които могат да бъдат засегнати от необжалваемия административен акт. Общото изключване, така както е предвидено в атакувания от нас текст, е недопустимо. Ако приемем изключването на съдебния контрол върху

актове на органите по чл. 3 от ЗППДОБП, издадени в изпълнението на същия закон и на актовете по неговото прилагане въобще, това би обезсмислило чл. 120, ал. 1, а оттам нормата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията би се превърнала в „само едно конституционно пожелание с декларативен политически характер“ вж. Р N13/22.07.1993г. по к.д. N13/93г.

Не на последно място в нашето искане ще посочим и един чисто прагматичен аргумент. Приватизационните процедури по правната си същност са сложен, смесен фактически състав, съдържащ както административноправни, така и гражданскоправни елементи. Съответно транслативния ефект по отношението на собствеността върху дялове или акции собственост на държавата (или на вещи) е резултат от осъществяването на смесен фактически състав (административни действия и актове, съгласно определена процедура и сделка). Невъзможността за съвременен контрол за законност върху административните действия и обективизиращите ги актове, включени в този смесен фактически състав, създава предпоставки за опорочаване на самите приватизационни процедури и оттам за компроментиране на техните резултатите. Създаването на такива законови възможности и предпоставки за опорочаване на административните елементи в смесения фактически състав, в крайна сметка противоречи на целите на закона и е в противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Приетото законово решение в § 5е създава предпоставки за злоупотреба с права и упражняването на права, което може да накърни правата и законните интереси на други, нещо абсолютно запретиено с нормата на чл. 57, ал. 2 от Конституцията.

Текстът на § 5е е в противоречие и с чл. 6 на Европейската конвенция за правата на човека, по която Република България е страна (Решение N 27 от 15.10.1998 г. по к. д. N 20 от 1998 г.) В практиката на

Европейския съд е прието, че чл. 6, т. 1 има приложение към всички процедури, чийто резултат е решаващ за частните права и задължения (например делото Рингайзен). Несъмнено по-голяма част от административните актове, издавани по ЗППДОБП и подзаконовите нормативни актове по приложението му са от естество да бъдат решаващи за частни права и задължения на гражданите, включително и конституционно защитени такива. В случая отнемането на възможността за защита на правата от административен произвол е в нарушение на правото на всеки гражданин на „справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона“.

Параграф 5е противоречи и на общопризнати норми на международното право, което е недопустимо съгласно чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията. По-специално законовият текст нарушава чл. 7, чл. 8 и чл. 10 на Всеобщата декларация за правата на човека, която не е международен договор, но в която са закрепени общопризнатите права на еднаква закрита от закона, ефективно възстановяване на права от компетентни национални юрисдикции и правото на справедливо и публично разглеждане на всяко дело от независим и безпристрастен съд за установяване на права и задължения на гражданите.

На последно място по ред, но не на последно място по значение, е и аргумента, че едно такова законово решение, което не дава гаранции за избягване на административен субективизъм, крие опасност и от дискриминационно третиране и на чужди инвеститори в страната. Това е в нарушение и с поети от Република България ангажменти в международни договори (цит. по-горе).

На същите основания, изложени по-горе откриваме несъответствие с Конституцията и на § 17 от ПРЗ на ЗИДЗППДОБП (обн., Дв, бр. 12 от 12.02.1999 г.).

3. На чл. 12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31.12.1990 г. (т.н. ЗУНК, обн., ДВ, бр. 110 от 30.12.1993 г., изм., бр. 112 от 1995 г., бр. 55 от 1997 г., изм. и доп., бр. 12 от 1999 г.), създаден с параграф 22, т. 3 от Преходни и заключителни разпоредби към ЗИДЗППДОБП (обн., ДВ, бр. 12 от 12.02.1999 г.)

Съгласно чл. 12а, ал. 1 от ЗУНК, на Министерски съвет се предоставя правомощие - отписването, изцяло или отчасти, на задължения на търговски дружества, при условие, че след приватизационна сделка са приватизирани повече от 50 на сто от дяловете или акциите на дружеството. С последващите алинеи на същия чл. 12а, се урежда редът за отписването. Терминът „отписване“ в новосъздадения чл. 12а от ЗППДОБП е заимстван от чл. 2 от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31.12.1990 г. (т. н. ЗУНК, обн. ДВ, бр. 110 от 30.12.1993 г. с посл. изм. и доп.), където се урежда заместване на длъжници на банките от държавата, като ех lege дълга на предприятията се преоформя в задължение към държавата и се разсрочва, но без да се погасява. „Отписване“ според новосъздадената норма, обаче, не постановява преоформяне и разсрочване на дълга. Съгласно нея Министерският съвет получава право да опрощава задължения към държавата за определен кръг търговски дружества. По силата на новосъздадения законов текст правомощието на Министерския съвет се отнася както за главница, така и за лихви, дължими от определения кръг търговски дружества, което изрично е указано в чл. 12 а, ал. 1 от ЗУНК.

От съдържанието на чл. 12а от ЗУНК е ясно, че се урежда правомощие за опрощаване на ликвидни и изискуеми задължения, които са държавни вземания. Това се потвърждава от разпоредбите на чл. 10 във връзка с чл. 13, ал. ал. 1 от ЗУНК, където се препраща и към Закона за събиране на държавните вземания (обн. ДВ, бр. 26 от 26.03.1996 г. с посл. изм. и доп.).

Предвид на характера на задълженията, за които Министерският съвет се оправомощава да извършва опрощаване, ние считаме, че е налице грубо противоречие с чл. 98, т. 12 от Конституцията на Република България. С тази разпоредба на Конституцията, единствено на Президента на Републиката е предоставено право да опрощава държавни вземания, при това, съгласно буквата на конституционният текст, той може да упражнява това си право само по отношение на несъбираемите държавни вземания. Недопустимо е да се приема, че някой друг от конституционно установените държавни органи може да опрощава държавни вземания, независимо дали са събираеми или несъбираеми.

Безспорна е волята на конституционния законодател, доколкото и при обсъждането на този текст от ВНС не са били направени никакви други предложения за ограничаване на това правомощие на държавния глава, че в случаите, когато вземането е определено като несъбиранемо, Президентът да има право да го опрости. След като Конституцията на Република България е оправомощила Президента да опрощава несъбираеми държавни вземания, противоконституционно е Министерският съвет да бъде овластяван със законова норма да опрощава държавни вземания. Овластяването на Министерският съвет да опрощава държавни вземания, в случая означава, че се ограничават и отнемат президентските правомощия по законов път.

Историческият преглед на конституционната уредба, показва, че съгласно Търновската конституция подобно правомощие (подобно на това предоставено на Президента на Републиката съгласно Конституцията от 1991 г.) е било предоставено на Народното събрание (вж. чл. 105, т. 3 ТК). В последствие Конституцията от 1947 г. и Конституцията от 1971 г. предоставят такова правомощие на колективния държавен орган, изпълняващ функциите на държавен глава (съответно на Президиума на Народното събрание и Държавен съвет). С измененията си от 1990 г. Конституцията от 1971 г. предоставя това правомощия на Председателя

(Президента) на Републиката и тази конституционна уредба е закрепена и от действащата Конституция. Историческият преглед показва, че правомощието да се опрощават несъбираеми държавни вземания никога не е било предоставяно на Министерския съвет, при това то винаги се е отнасяло само за несъбираеми държавни вземания и следователно, вземания които са събираеми не могат да се опрощават.

Новоприетата законова норма въвежда и опасен прецедент, застрашаващ хазната, оттам финансовата стабилност и сигурност на държавата, респективно основните права на гражданите на Република България. Опрощаването на събираеми държавни вземания създава условия за увеличаване данъчната тежест за физическите и юридическите лица, които ще следва да поемат чрез увеличените данъци опростените задължения към държавата.

Не на последно място, чрез опрощаване на държавните вземания се застрашават и правата и интересите и на чуждестранните кредитори на държавата. Създадената законова възможност, Министерският съвет да опрощава държавни вземания ограничава възможността за събиране на приходи в бюджета, което пряко засяга правата на чуждестранните кредитори, с които Република България е сключила международни споразумения, уреждащи финансовите ѝ ангажименти.

Не може да се приеме, че е конституционно допустимо Министерският съвет да опрощава държавни вземания, и с оглед конституционно установеното изключително правомощие на Народното събрание да приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му (чл. 84, т. 2 от Конституцията на Република България). Държавните вземания са част от държавните приходи, по смисъла на параграф 1, т. 2 от допълнителните разпоредби на Закона за устройството на държавния бюджет (по-долу ЗУДБ) и следователно те са част от държавния бюджет.

Нормата на чл. 12а от ЗУНК е в противоречие и с разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България. С нея грубо се

нарушава провъзгласеният и гарантиран от Конституцията принцип за равнопоставеност на стопанските субекти, залегнал като конституционно изискване - законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Създадената възможност - определени юридически лица да получават опрощаване на техни задължения към държавата, нарушава принципа на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, защото поставя в по-неблагоприятно положение, както всички приватизирани дружества преди влизането на този закон в сила, имащи задължения към банки, преоформени по реда на Закона за уреждане на необслужваните кредити (респективно станали държавни вземания), така и всяко друго търговско дружество или физическо лице действащо като търговец, имащо задължение към държавата, независимо от характера и произхода на задължението.

Уважаеми дами и господа конституционни съдии,

Предвид на горсизложеното, Ви молим да провъзгласите противоконституционността на горепосочените законови текстове, както и противоречието им с международни договори, по които Република България е страна.

Също така, като заинтересовани страни, Ви молим да конституирате Народното събрание, Президента, Министерския съвет, Върховния административен съд, Министерството на промишлеността, Агенцията за приватизация и Агенцията за чуждестранни инвестиции.

С почит към Конституционния съд,

1. Михаил Миков -
2. Никола Войчев -
3. Румен Кочаров -


;

- 4. Димитар Вукчев
- 5. Венко Вачков
- 6. Иван Мин. Цосифов
- 7. Иван Георгиев
- 8. Никола Тодев
- 9. Любен Корнезов
- 10. Георги Пиринков
- 11. Иван Млад. Метев
- 12. Коста Савков
- 13. Иван Тенов
- 14. Иво Кавасов
- 15. Иво Димитров
- 16. Киро Башиков
- 17. Юлиан Демев
- 18. Киро Царков
- 19. Коста Костов
- 20. Борко Беликов
- 21. Дарко Михайлов
- 22. Савко Димитров
- 23. Христо Ивков
- 24. Асен Тодоров
- 25. Иван К. Иванов
- 26. Коста Ив. Марангов
- 27. Чирко Ив. Тодоров
- 28. Златко Б. Савков
- 29. Златко Ж. Златев
- 30. Антон Б. Борисов
- 31. Иван К. Млад. Метев
- 32. Вера Ив. Яков
- 33. Валентин Силив

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, corresponding to the list items. Some lines are crossed out or have additional markings.

- 34. Иван Н. Иванов
- 35. Димитър Димитров
- 36. Засла Козеанчев
- 37. Яшо Милков
- 38. Киро Ериков
- 39. Бранко Радев
- 40. Стефан Нешев
- 41. Христо Славчев
- 42. Жельо Петков
- 43. Стефан Таймунжиев
- 44. Георги Божанов
- 45. Иван Борисов
- 46. Дочка Дочева
- 47. Пламен Славев
- 48. Кристина Мутафчиев
- 49. Иветка Димитрова
- 50. Евгения Бундирова
- 51. Силвия Кименова
- 52. Любомир Божков
- 53. Георги Карошанев
- 54. Иво А. Балишанов
- 55. Снежана Д. Величкова
- 56. Стефан Славчев
- 57. Анастас Трапезицки

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including various scribbles and lines, possibly indicating corrections or additional information related to the list.