

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 20 за 2002 г.

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

С определение от 28 ноември 2002 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 20 за същата година, образувано по искане на 52 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционността на разпоредбата на § 9, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за опазване на околната среда (ДВ, бр. 91 от 2002 г.) в частта ѝ относно израза "с изключение на сключените приватизационни договори до 1 февруари 1999 г."

В искането се твърди, че разпоредбата в оспорената ѝ част противоречи на чл. 19, ал. 2 и 3 и на чл. 17, ал. 3 от Конституцията на Република България, тъй като с нея се ограничавали и увреждали конституционно гарантирани права, като правото на еднакви правни условия за стопанска дейност, правото на защита на инвестициите и стопанската дейност и неприкосновеността на частната собственост.

Оспореният законов текст урежда отговорността за нанесените щети върху околната среда, настъпили от минали действия или бездействия, при приватизация. Както се сочи в искането, тази отговорност намира своята първа законодателна уредба през 1992 г., когато в отменения Закон за опазване на

околната среда (обн., ДВ, бр. 86 от 1991 г.; попр., бр. 90 от 1991 г.; изм. и доп., бр. 100 от 1992 г., бр. 31 и 63 от 1995 г., бр. 13, 85 и 86 от 1997 г., бр. 62 от 1998 г., бр. 12 и 67 от 1999 г., бр. 26, 27 и 28 от 2000 г., бр. 1 и 26 от 2001 г., отм., бр. 91 от 2002 г.) е създаден § 9 в Преходните и заключителните разпоредби на закона. Според § 9, ал. 1 при реституция, приватизация и инвестиране на обекти за ново строителство от чуждестранни и български физически и юридически лица същите не носят отговорност за екологичните щети, настъпили от минали действия или бездействия, докато ал. 2 предвижда, че обектите по ал. 1 задължително се подлагат на оценка на въздействието, причинено върху околната среда до момента на реституция, приватизация или инвестиране.

Действително в тази редакция на законовия текст не се сочи изрично кой носи отговорност за екологичните щети. Това обаче не е и необходимо, доколкото текстът не въвежда отклонение от общата законова уредба на отговорността за вреди, съгласно която отговорност за причинените щети носи лицето, което ги е причинило. Екологичните щети са причинени от предприятията, които при осъществяване на своята дейност са извършвали действия, които увреждат околната среда, и не са предприели действия за ликвидиране или ограничаване на причинените от тях екологични щети. Предприятията са юридически лица, различни и отделни от техния собственик, независимо дали този собственик е държавата като правен субект или физическо или юридическо лице. Предприятията – юридически лица притежават собствено имущество, различно и отделено от имуществото на собственика им. Задълженията на предприятията са част от тяхното имущество, а не от имуществото на собственика им, и собственикът не носи отговорност за тези задължения. Следователно при липса на изричен законов текст в друг смисъл държавата не носи отговорност за задълженията на предприятията, независимо от това, че е техен собственик, тъй като тези задължения не са част от нейното имущество, а от имуществото на съответното предприятие. В такъв смисъл твърдението на групата народни представители, че и при действието на § 9, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на отменения Закон за опазване на околната среда в посочената редакция, действала до 1 февруари 1999 г., отговорността за екологичните щети се е носила от държавата, не намира законова опора.

Законовата уредба в § 9, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на отменения Закон за опазване на околната среда в редакцията му

45

до 1 февруари 1999 г. не изключваше възможността и не забраняваше на държавата да поеме отговорността за екологичните щети в определени случаи на приватизация на предприятия или да поеме определени задължения във връзка с тях. В тези случаи обаче основание за поемане на подобна отговорност от държавата са съответни клаузи в сключения приватизационен договор в резултат на постигнатите договорености между държавата като продавач и купувача по договора, а не закона. Не съществуваха законови ограничения да бъде постигнато споразумение между държавата и купувачите по приватизационните сделки за пълно или частично поемане на отговорността за минали екологични щети от държавата, за намаляване на цената на сделката поради отговорността на предприятието за тези щети, за облекчаване или за отпадане на други задължения на купувача по договора, включително и задължението за инвестиции в приватизираното предприятие. Във всички тези случаи обаче подобно поемане на отговорност е договорено между държавата като продавач и купувача по договора и произтича от конкретния приватизационен договор, а не следва от закона. В тази връзка е и разпоредбата на § 9, ал. 2, която действа от 1992 г. и която изисква задължително извършване на оценка на въздействието, причинено върху околната среда до момента на приватизацията. Това задължение охранява правата на купувачите по приватизационните сделки, тъй като им дава възможност при преценката на състоянието на предприятието да вземат предвид и задълженията му, произтичащи от отговорността за екологични щети, и да договорят условията на приватизационния договор по начин, отразяващ и тези задължения. Следователно твърдението в искането, че инвеститорите не са имали възможност да вземат предвид тези задължения при преговорите и постигането на съгласие относно цената по приватизационните сделки, е несъстоятелно.

Текстът на § 9, ал. 1 действа в посочената редакция до влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на отменения Закон за опазване на околната среда (ДВ, бр. 12 от 12 февруари 1999 г.) Новата редакция на текста, приета с този закон, предвижда, че при приватизация, с изключение на сключените приватизационни договори до 1 февруари 1999 г., при реституция и при инвестиране на обекти за ново строителство от чуждестранни и български физически и юридически лица отговорността за екологични щети, настъпили от

минали действия или бездействия, носи държавата при условия и по ред, определени от Министерския съвет.

С влизането в сила на новата редакция на § 9, ал. 1 за първи път законът възлага на държавата отговорността на предприятията за екологичните щети, произтичащи от техни минали действия или бездействия, при приватизацията им, като за условията и реда за поемане на тази отговорност препраща към акт на Министерския съвет. До този момент не е съществувало законово задължение за държавата да поеме тази отговорност. Именно поради това твърдението в искането, че "С приетия § 9, ал. 1 ЗООС (отм.) държавата се самоосвобождава от отговорност за заварените екологични щети в случай, че приватизационният договор е сключен до 1 февруари 1999 г.", е невярно. Напротив, с приемането на текста законодателят задължава държавата да поеме чужда отговорност, каквато е отговорността на предприятията за екологичните щети. Не е вярно и твърдението, че датата 1 февруари 1999 г. като разграничителен критерий е произволна и необвързана с обективни признаци на приватизационните сделки. Избраната от законодателя дата е обвързана именно с влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на отменения Закон за опазване на околната среда (ДВ, бр. 12 от февруари 1999 г.) и определя ясно началния момент на законовото възлагане на отговорността за екологични щети на държавата, без да засяга правата и задълженията във връзка с тази отговорност, поети по вече сключените приватизационни договори и без да променя условията по тези договори.

Законът за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 86 от 1991 г.; попр., бр. 90 от 1991 г.; изм. и доп., бр. 100 от 1992 г., бр. 31 и 63 от 1995 г., бр. 13, 85 и 86 от 1997 г., бр. 62 от 1998 г., бр. 12 и 67 от 1999 г., бр. 26, 27 и 28 от 2000 г., бр. 1 и 26 от 2001 г.) е отменен с § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за опазване на околната среда (ДВ, бр. 91 от 2002 г.) Параграф 9, ал. 1 и 2 от Преходните и заключителните разпоредби на действащия закон запазват същността на уредбата в § 9, ал. 1 и 2 от отменения закон и също препращат към датата 1 февруари 1999 г. за възникване на законовото задължение на държавата за поемане на отговорността за екологичните щети при приватизация. Следователно § 9, ал. 1 не променя уредбата на отговорността за екологични щети и не засяга правата и задълженията, придобити по приватизационните договори в съответствие с действащата към момента на сключването на

договорите законова уредба и държи сметка и за промените в уредбата, настъпили през 1999 г.

Посоченото дотук дава основание да се направи извод, че:

1. При действието на отменения Закон за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 86 от 1991 г.; попр., бр. 90 от 1991 г.; изм. и доп., бр. 100 от 1992 г., бр. 31 и 63 от 1995 г., бр. 13, 85 и 86 от 1997 г., бр. 62 от 1998 г., бр. 12 и 67 от 1999 г., бр. 26, 27 и 28 от 2000 г., бр. 1 и 26 от 2001 г., отм., бр. 91 от 2002 г.) в периода от 1992 г. до влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на този закон (ДВ, бр. 12 от 1999 г.) държавата не носи отговорността на предприятията за екологичните щети, произтичащи от минали действия или бездействия и не съществува законово задължение за държавата да поеме тази отговорност при сключването на приватизационни сделки.

2. С влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на отменения Закон за опазване на околната среда (ДВ, бр. 12 от 1999 г.) законодателят възлага на държавата при определени от Министерския съвет условия и ред отговорността на предприятията за екологичните щети, причинени от минали действия или бездействия, по приватизационните договори, сключени след 1 февруари 1999 г.

3. Текстът на § 9, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на действащия Закон за опазване на околната среда запазва уредбата в § 9, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на отменения Закон за опазване на околната среда в случаите на приватизация и засяга правата и задълженията, придобити по вече сключените приватизационни договори, независимо от момента на сключването им.

Така направеният преглед на законодателната уредба и изводите относно съдържанието на тази уредба и произтичащите от нея правни последици са необходими, тъй като групата народни представители обосновават твърденията си за противоконституционност на § 9, ал. 1 в оспорената му част чрез сравнение на предишната законова уредба с действащата и правят изводи за съдържанието на уредбата и произтичащите от нея правни последици, които според нас са погрешни.

1. Относно твърденията за противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България

Според групата народни представители текстът на § 9, ал. 1 в оспорената му част противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, тъй като създавал различни правни условия за стопанска дейност – чрез него законодателят със задна дата едностранно внасял изменение в условията, при които са сключени приватизационните договори до 1 февруари 1999 г., възлагал задължения на едни стопански субекти и създавал по-благоприятни условия за други.

Не споделяме твърденията в искането и считаме, че § 9, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за опазване на околната среда не противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията по следните съображения:

Не е вярно твърдението, че с § 9, ал. 1 в оспорената му част “със задна дата законодателят едностранно внася изменение в условията, при които са сключени приватизационните договори до 1 февруари 1999 г.” Оспореният законов текст не променя условията по вече сключените договори, а променя действащата законова уредба в частта ѝ относно субекта на отговорността за екологичните щети, причинени от минали действия или бездействия. Напротив, законодателят изрично изключва обратната сила и приложимостта на новата уредба по отношение на вече сключените приватизационни договори, като определя и датата, от която се прилага тази уредба – 1 февруари 1999 г.

Не е основателен и доводът, че разпоредбата в оспорената ѝ част в противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията поставяла в неравноправно положение стопанските субекти, участвали в приватизационния процес преди и след 1 февруари 1999 г. Член 19, ал. 2 от Конституцията задължава законодателя да осигури еднакви правни условия за стопанска дейност на всички субекти, но не го ограничава в правото му да променя законодателната си уредба и да определя различен режим за стопанска дейност в различни периоди от време. След като новата уредба се отнася до всички граждани и юридически лица и не създава привилегии или неравнопоставеност между тях, тя не може да противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Преценката за съответствие на законната уредба с чл. 19, ал. 2 от Конституцията следва да се извърши с оглед нейното съдържание и приложимостта ѝ по отношение на всички субекти, а не с оглед сравнението ѝ с една или друга вече отменена уредба или с възможна бъдеща уредба.

Що се отнася до доводите на групата народни представители, че мотивите за приемане на оспорената уредба не били свързани с екологични съображения, а с вероятна икономическа целесъобразност, считаме, че те са несъотносими към конституционносъобразността на оспорения законов текст, поради което не намираме основание да ги обсъждаме.

2. Относно твърденията за противоречие с чл. 19, ал. 3 от Конституцията на Република България

Според групата народни представители текстът на § 9, ал. 1 в оспорената му част е в противоречие с чл. 19, ал. 3 от Конституцията, тъй като лицата, инвестирани в приватизационни сделки преди 1 февруари 1999 г., се оказали задължени със задна дата за екологичните щети, настъпили от минали действия или бездействия на държавата като принципал на приватизираните дружества.

Не споделяме и тези твърдения в искането и считаме, че няма противоречие с чл. 19, ал. 3 от Конституцията по следните съображения:

Както вече бе посочено, при липса на изричен законов текст в друг смисъл преди 1 февруари 1999 г. отговорност за екологичните щети, причинени от минали действия или бездействия, са носили приватизираните предприятия, а не държавата или купувачите като техен собственик. Определянето на датата 1 февруари 1999 г. като начален момент за прилагане на уредбата, съгласно която държавата носи отговорността на предприятията за екологичните щети, е направено със закон, обнародван на 12 февруари 1999 г. на практика изключва обратното действие на текста. С текста не се променят условията по приватизационните сделки, сключени преди тази дата между държавата и купувачите на приватизираните предприятия, включително и в частта им относно задълженията за причинените екологични щети, и страните не се задължават да предоговорят тези задължения. Следователно промяната в законовата уредба не засяга вече придобитите права и задължения на държавата като продавач и на купувачите по приватизационните договори и тези права и задължения продължават да съществуват така, както са били договорени между тях. При това положение и след като законодателят още с приемането на уредбата за отговорността на държавата за екологичните щети през февруари 1999 г. изрично е изключил прилагането на тази уредба по отношение на сключените преди 1 февруари 1999 г. приватизационни договори, не може да се твърди, че текстът в

оспорената му част влошава положението на купувачите по тези договори и съответно накърнява конституционното изискване за закрила на инвестициите.

Не е вярно и твърдението в искането, че цел и ефект на закона е "да обяви за частни задължения, които не са били третирани като такива до приемането му". Както следва от посоченото по-горе, тези задължения са били и са задължения на приватизираните предприятия, а с промяната в законодателната уредба от 1 февруари 1999 г. държавата е поела отговорността за чужди задължения при условия и по ред, определен от Министерския съвет.

Що се отнася до доводите на групата народни представители, че "видно от мотивите на вносителя на законопроекта, държавната намеса в настоящия случай не почива на принципни съображения, а преследва краткосрочни цели", считаме, че те са несъотнесими към конституционнообразността на текста, поради което не намираме за необходимо да ги обсъждаме.

3. Относно твърдението за противоречие с чл. 17, ал. 3 от Конституцията на Република България

Според групата народни представители оспореният законов текст противоречи на чл. 17, ал. 3 от Конституцията, тъй като обременявал с нови задължения приватизираното преди 1 февруари 1999 г. имущество и по този начин държавата извършвала посегателство върху правата на настоящите собственици.

Това твърдение в искането също е неоснователно. Към момента на извършване на приватизационните сделки, сключени преди 1 февруари 1999 г., купувачите не са носили отговорност за екологичните щети, причинени от минали действия или бездействия. Такава отговорност са носили приватизиращите се предприятия, а купувачите са имали възможност към момента на приватизацията да вземат предвид задълженията на предприятията за екологични щети, отразени в оценката по § 9, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на отменения Закон за опазване на околната среда. С промяната в законовата уредба на отговорността за екологичните щети през 1999 г. отговорността за тези задължения не е възложена на купувачите по приватизационните договори, а на държавата, като при това тази промяна в уредбата се отнася само за бъдещите приватизационни договори. В този смисъл не е вярно твърдението в искането, че с § 9, ал. 1 се извършва последващото включване на задълженията във вече отчужденото имущество, което според групата народни представители било

“недопустима агресия в чужд патримониум”. Задълженията за екологични щети винаги са били част от имуществото на приватизираните предприятия и с § 9, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на отменения Закон за опазване на околната среда законодателят е охранил интересите на купувачите, като е осигурил възможност тези задължения да бъдат взети предвид при договарянето на условията по приватизационната сделка.

Предвид гореизложеното считаме, че искането на групата народни представители за установяване на противоконституционността на разпоредбата на § 9, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за опазване на околната среда (ДВ, бр. 91 от 2002 г.) в частта ѝ относно думите “с изключение на сключените приватизационни договори до 1 февруари 1999 г.) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Handwritten signature

(Симеон Саксбургготски)



Handwritten mark