

КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

КА № 18/98
На Вангелина
г. Бургас

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

23.06.98 → СТАНОВИЩЕ
по конституционно дело № 18/1998 година

Уважаеми членове на Конституционния съд,

С определение от 04. 07. 1998 г. по конституционно дело № 18/1998 г. Комисията за защита на конкуренцията е конституирана като заинтересована страна, която може да представи писмено становище.

Искането на групата народни представители за обявяване противоконституционност на чл. 7, ал. 1, т. 6; чл. 13, ал. 5; чл. 27, ал. 3; чл. 36, ал. 2 и чл. 55, ал. 1, т. 2 от Закона за защита на конкуренцията (обн. ДВ, бр. 52 от 1998 г.) е неоснователно по следните съображения:

По т. 1

Искането за обявяване противоконституционност на чл. 7, ал. 1, т. 6 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) по отношение на правомощието на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) "да обявява недействителност на споразуменията" се обосновава с изцяло неточни от правна гледна точка аргументи.

а) Чл. 7, ал. 1, т. 6 от ЗЗК се оспорва, без да се свърже със съдържанието на чл. 9, ал. 1 и ал. 2 от ЗЗК, възпроизвеждащ една от основните норми на унифицираната правна защита на конкуренцията в Европейския съюз - чл. 85, ал. 1 и ал. 2 от Римския договор, който има пряко правно действие във всички държави-членки на Съюза.

б) В правото на конкуренцията (унифицираното европейско право и националните правни системи на западните

европейски държави) понятието "споразумения" не е равнозначно по смисъл на понятието "договори". То обхваща не само редовно сключени в писмена или устна форма и влезли в сила договори, но и т.нар. "джентълменски споразумения", които могат да бъдат както устни, така и писмени, и нямат правно действие на договори, като за съществуването им може да се съди от всякакви обстоятелства. Този смисъл на понятието "споразумение" е утвърден и в практиката на Европейския съд и Европейската комисия. Например по дело 209/78 (Van Landewuyck v. Comm. Polypropylene) Европейският съд е приел, че за да се установи наличност на споразумение е "достатъчно въпросните предприятия да са изразили съвместното си намерение да се държат по определен начин на пазара", по дело 277/88 (Sandoz PF Case), че е достатъчна "неформална уговорка за ограничаване на конкуренцията". Съгласно решения на Европейската комисия споразумение е налице и при "договор, сключен под ненастъпило отлагателно условие" (Re Cartel in Quinine 69/240/69), при "договор с прекратено правно действие" (EMJ v. CBS, 51/75/1976), при "съгласувани типови договори" (Re Kodak/1970), при "фактури, изпращани на дистрибутори с надпис "износ забранен" (Sandoz / 1989, потвърдено и от Европейския съд) и много други решения в същия смисъл. Специфични елементи на съдържанието на понятието "споразумение" са, от една страна, общата цел на страните (посочена изрично и в определението, съдържащо се в чл. 1 от Закона срещу ограниченията на конкуренцията от 1957 г. на Германия) и от друга страна, ограничаващото конкуренцията въздействие (т.н. антиконкурентен ефект), изразяващо се в "действителната или възможна заплаха за свободната търговия със стоки или услуги" (решение на Европейския съд от 1966 г. по делата Carsten SA and Grundig - Verhaufs GmbH v. EES Commission № 56 и 58/64). Следователно искането за обявяване на противоконституционност на чл. 7, ал. 1, т. 6 от ЗЗК изобщо не може да се обосновава с аргумент, изразяващ се в автоматично пренасяне на общия правен режим на недействителността на договорите по българското гражданско право и към оспорвания текст.

в) Съгласно чл. 85, ал. 2 от Римския договор "забранените споразумения и решения са автоматично недействителни"

(официален превод на Римския договор на българското Министерство на външните работи). Същото по смисъл понятие "недействителност" се използва и в чл. 7, т. 4 от Закона за защита и насърчаване на конкуренцията на Португалия от 1994 г., в чл. 1, т. 1 от Закона за контрол на монополите и олигополите и за защита на свободната конкуренция от 1977 г. на Гърция, в чл. 6, т. 2 от Закона за защита на конкуренцията от 1998 г. на Холандия и др. Съгласно чл. 1 на Регламент № 17/1962 г. на Съвета на ЕО, издаден за тълкуване на чл. 85 и чл. 86 от Римския договор, забранените съгласно чл. 85, ал. 1 споразумения и решения са недействителни, "без да е необходимо предварително решение в този смисъл".

Следователно в оспорвания чл. 7 ал. 1, т. 6 от ЗЗК на основание на значението на понятието "недействителност" в правото на конкуренцията изразът "да обявява недействителност на споразуменията" може да се разбира единствено като констатация, че е налице споразумение или решение, забранено съгласно чл. 9, ал. 1 от ЗЗК. Още повече, че в чл. 9, ал. 2 от ЗЗК изрично е записано, че заинтересованите органи и лица могат да се позовават на недействителността и ако тя не е обявена по реда на чл. 7, т. 6.

По т. 2

Неточността на аргументите, с които се обосновава искането за обявяване противоконституционността на чл. 13, ал. 5 от ЗЗК, се дължи преди всичко на неправилното систематично тълкуване на този текст. Той се отнася само за случаите, в които предприятия предявяват пред КЗК искане за освобождаване от забрана на определени споразумения или решения поради наличност на условията, посочени в чл. 13, ал. 1 и ал. 2 от ЗЗК. Тези случаи могат да се изяснят със следния пример: Две или повече предприятия имат споразумение с възможен антиконкурентен ефект. Те предявяват пред КЗК искане по реда на чл. 11 от ЗЗК за освобождаване от забрана на това споразумение, като изтъкват съображения, основаващи се на чл. 13, ал. 1 от ЗЗК. Комисията открива производство и започва проучване, което може да продължи до два месеца. През този период преди приключване на производството се установяват данни, които сочат, че в изпълнение на споразумението са извършени действия, които сериозно увреждат или могат да увредят интересите на търговските партньори или потребителите. Комисията приема решение, с което

разпорежда незабавно спиране на тези действия до приключване на проучването. Това решение "не преобразува гражданскоправни отношения", както твърдят вносителите на искането до конституционния съд, а се отнася само до временни мерки и няма нищо общо с окончателното решение на КЗК съгласно чл. 12, т. 2, с което тя обявява забрана на споразумението и което подлежи на обжалване пред Върховния административен съд.

Правомощието на КЗК съгласно чл. 13, ал. 5 от ЗЗК е в съответствие с унифицираното право на ЕС и националните правни системи на държавите-членки. Съгласно чл. 3, ал. 1 от посочения по-горе Регламент № 17/62 на Съвета на ЕО Комисията при установяване "на нарушение на чл. 85 или 86 от Римския договор има право чрез решение да задължи съответните предприятия или асоциации от предприятия да преустановят нарушението". С такова правомощие разполагат и органите за защита на конкуренцията на държавите-членки на ЕС. Например в чл. 24, ал. 1 от Закона за защита и насърчаване на конкуренцията на Португалия се предвижда възможност във всеки етап на производството органът за защита на конкуренцията по своя инициатива или по предложение на страните да нареди незабавно предприемане на превантивни мерки за преустановяване на изпълнението на споразумението или за неговата промяна. Норми в същия смисъл се съдържат и в редица други закони за защита на конкуренцията на европейски държави.

По т. 3

Изложените съображения за неточност на аргументите по т. 2 се отнасят и до искането за обявяване на противоконституционност на чл. 27, ал. 3 от ЗЗК. И в този случай се касае за решение на КЗК за временни мерки за преустановяване или изменение на действия по концентрацията, което може да се вземе в случаите, в които е започнало проучване на концентрацията съгласно чл. 27, ал. 2, т. 3 от ЗЗК с продължителност до три месеца. Проучването приключва с приемане от Комисията на окончателно решение, което подлежи на обжалване пред Върховния административен съд.

Чл. 27, ал. 3 на ЗЗК съответства и на чл. 7, ал. 2 от Регламент № 4046/89 г. на Съвета на ЕО относно концентрации на стопанската дейност. В този текст е предвидена възможност

Комисията по собствена инициатива да спре изцяло или отчасти концентрацията до вземане на окончателно решение, както и да постанови други временни мерки за тази цел. Правомощие на органа за защита на конкуренцията да постанови с решение временни мерки за преустановяване или изменение на свързани с концентрацията действия се предвижда и в редица национални закони на европейски държави. Например в чл. 34, б. "с" от Закона за защита и насърчаване на конкуренцията на Португалия се предвижда възможността органът за защита на конкуренцията да разпoredи подходящи временни мерки за осигуряване на ефективна конкуренция и по-специално разделяне на предприятията или на активите им или за преустановяване на контрола. В същия смисъл е и чл. 4, б. "Е", т. 4 от гръцкия закон.

Съвсем неправилно в искането за обявяването на противоконституционността на чл. 27, ал. 3 от ЗЗК се твърди, че концентрацията на стопанската дейност "е по същество договор, който може да бъде порочен във всички проявни форми на недействителността" и че решението на КЗК по чл. 27, ал. 3 "преобразува договора". Съгласно чл. 21 от ЗЗК концентрацията на стопанската дейност може да се осъществи чрез прилагане на различни правни форми, използвани едновременно или последователно, а не само чрез договор. Това се отнася както за сливанията и вливанията на търговски дружества (при които е необходимо решение на съдружниците или на общото събрание на дружеството и регистрация на това решение), както и за придобиване на контрол съгласно чл. 21, ал. 1, т. 2 и ал. 2 от ЗЗК върху едно или повече предприятия или части от тях.

Не бива да се забравя и разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, щом текстовете на ЗЗК, предмет на искането по т.1, т.2 и т.3, са съобразени с Римския договор и регламентите за прилагането му.

Обсъжданата разпоредба е в съответствие и с чл. 64 от Европейското споразумение за асоцииране между Европейските Общности и Република България (Ратифицирано със закон, приет от 36-тото Народно събрание на 15 април 1993г. - обн., ДВ, бр. 33 от 1993г. В сила от 1 февруари 1995г.). В чл.64 са възпроизведени текстовете на чл.85 и чл. 86 от Римския договор.

По т.4

Оспорването на чл.36, ал. 2 от ЗЗК на задължителния характер на решението с което се установява нарушение на закона, за гражданския съд е неоснователно по две причини:

Първо, “присъстващи” при явно гласуване са намиращите се в заседателната зала в момента на гласуването народни представители, а не гласувалите народни представители. Такава е постоянната практика на Конституционния съд (решение №3 от 1993г по к.д. №2/1993г.; решение №18 от 1995г. по к.д. №16/1995г.).

Второ, съвсем неправилно в искането се твърди, че Комисията за защита на конкуренцията “стои по-високо от съда, включително и над Върховния касационен съд”.

Съгласно чл.3 от ЗЗК комисията е независим специализиран орган за защита на конкуренцията. С решенията си тя установява факта на извършване на нарушение на правилата на конкуренцията, противоправността на деянието и налага имуществена санкция на юридически лица и глоба на виновните физически лица. Аргумент за това са чл. 6 от Гражданския процесуален кодекс и чл. 5, т. 1 от Закона за Върховния административен съд.

Гражданският съд, който разглежда искове за обезщетение на засегнатите лица се занимава по същество с последиците на установеното от КЗК нарушение. В този смисъл, гражданският съд е длъжен да се съобрази с влязлото в сила решение на комисията. Противното би създавало предпоставки за постановяване на две противоречиви решения - от КЗК и от съда , при това при една и съща фактическа обстановка. Законодателното решение на чл.36, ал.2 от ЗЗК преодолява тази трудност и има редица предимства. Постига се процесуална икономия, единно и непротиворечиво се установяват едни и същи обстоятелства, а защитата на засегнатите лица става бърза и ефикасна.

По т.5

Неоснователно е твърдението, че разпоредбата на чл.55, ал.1, т.2 от ЗЗК поставя КЗК “над съда” като ѝ дава право да “установява порочността на съдебния акт”. Този извод се дължи

преди всичко на неправилното тълкуване на текста на закона. Нормата активно легитимира КЗК в изпълнение на възложената ѝ функция, защита на конкуренцията, да предяви иск пред съда. Чрез участието си в този исков процес КЗК упражнява правото на държавата да атакува съдебен акт, който е порочен, тъй като издаването му е свързано с нарушение на една или повече забрани, предвидени в ЗЗК. Тази хипотеза може да бъде илюстрирана със следния пример: Съгласно чл. 24 от закона предприятията, които имат намерение да осъществят сливане или вливане са задължени предварително да уведомят КЗК. Когато това не е сторено и съдът впише новото дружество в търговския регистър, актът на съда ще бъде опорочен, ако сливането или вливането установява или засилва господстващото положение на съответния пазар. В този случай, КЗК в защита на обществения интерес следва да има правото да предяви иск за обявяване недействителността, така както прокурорът може в предвидените в ГПК случаи (чл.498 и чл.70 от ТЗ) да предяви иск за обявяване недействителността на търговското дружество.

Предвид изложените съображения, моля уважаеми дами и господа - членове на Конституционния съд да оставите без уважение искането на групата народни представители за обявяване противоконституционността на чл.7, ал. 1, т. 6; чл. 13, ал. 5; чл. 27, ал. 3; чл. 36, ал. 2 и чл. 55, ал. 1, т. 2 от Закона за защита на конкуренцията (обн. ДВ, бр. 52 от 1998 г.).

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КЗК:

/ Николай Павлов /