

ТРИДЕСЕТ И ОСМО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Комисия по икономическата политика

СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело No 18/1998 г.

На редовното си заседание, проведено на 24 юни 1998 г., Комисията по икономическата комисия обсъди искането на група народни представители за обявяване на противоконституционност на нормите 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 /ЗЗК/, по което е образувано конституционно дело No 18/1998 г. с определение на Конституционния съд от 4 юни 1998 г. Със същото определение Народното събрание е конституирано като заинтересувана страна, която може да представи на Конституционния съд писмено становище.

I. Законът за защита на конкуренцията възприема модерното европейско разбиране на правото на конкуренцията като основен регулатор на пазарната икономика. Предимство на законопроекта е, че съчетава принципите, върху които се основава правото на Европейския съюз, със специфичната национална нормативна уредба в сфери, близки на правото на конкуренцията, като приватизационното право, режима за защита на потребителя, правото на ценните книжа, законодателството за държавните и общински поръчки. Основна цел на законопроекта е да осигури защита и условия за разширяване на конкуренцията и свободната инициатива в стопанската дейност в интерес на потребителите. Урежда се Комисия за защита на конкуренцията като независим специализиран държавен орган на бюджетна издръжка, която се съставя въз основа на екипния принцип. Друго достойнство на законопроекта е, че възприема съществуващото в европейското право разграничение между монополно и господстващо положение. Законопроектът въвежда и понятието „съответстващ пазар“, което осигурява възможност господстващото положение да се определя не само с оглед на националния, но и на регионален и местен пазар. Проектът определя и случаите, при които е налице концентрация, и установява система за контрол върху концентрацията на стопанската дейност, която е в съответствие с изискванията на Европейския съюз. Изцяло нов е и разделът на законопроекта относно държавното въздействие, което обхваща определяне на цени, наблюдение върху държавните помощи, разпределение на вноски или износни квоти. По нов начин е регламентирано производството по

разследване на нарушенията и издаване на разрешения. В член 37 са посочени основанията за откриване на производството. Особено внимание е отделено на уредбата, свързана с осигуряване публичност на заседанията, гарантиране възможността на страните да ползват адвокатска защита, да се запознаят след приключване на разследването със събраните по преписката материали, да представят доказателства, както и да дадат необходимите обяснения и становища с оглед пълното изясняване на обстоятелствената част и приемане на правилно решение. Решенията на Комисията за защита на конкуренцията подлежат на обжалване пред Върховния административен съд, което е в съответствие с изискванията на чл.5, т.1 от Закона за Върховния административен съд във връзка с чл.92 от Закона за съдебната власт, чл.6 от Гражданския процесуален кодекс и чл.1 и 2 от Закона за административното производство. Усъвършенстван е и режимът на административните нарушения и наказания в областта на монополното право и нелоялната конкуренция.

II. Искането за обявяване за противоконституционност на посочените норми от ЗЗК е неоснователно.

1. Първата правна норма, за която се твърди, че е противоконституционна, е чл.7, ал.1, т.6. В искането се твърди, че обявяването на недействителността на споразуменията е дейност, която трябва да се извършва от съда, а не от административен орган с правомощие да се самосезира, какъвто е Комисията за защита на конкуренцията (комисията). Приема се, че споразуменията са договори, чиято недействителност трябва да бъде релевирана по реда на чл.26 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД). Допълнително основание за противоконституционност се открива в задължителния за съда характер на решението на комисията, с което се установява нарушението. Според групата народни представители чл.7, ал.1, т.6 от ЗЗК противоречи на чл.4, чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията.

Твърдението за противоконституционност не може да бъде подкрепено. Член 7, ал.1, т.6 не противоречи нито на принципа за разделение на властите (чл.8 от Конституцията), нито на принципа за независимост на съдебната власт (чл.117, ал.2 от Конституцията). Според чл.7, ал.1, т.6 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) Комисията за защита на конкуренцията обявява недействителността на споразуменията и решенията, забранени от закона, защото те са имали за цел или резултат предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията. На тяхната недействителност заинтересованите органи и лица могат да се позоват и ако тя не е обявена по чл. 7, т. 6 (чл. 9, ал. 2 на ЗЗК). Тълкуването на разпоредбата е основание за несъмнения извод, че решението на комисията има установително, а не конститутивно действие. **ЗЗК урежда ред за установяване и позоваване на недействителността, различен от общия, което не е противоконституционно.**

Правоустановителните правомощия на комисията са ограничени по предмет. Те се отнасят само до онези споразумения и решения, които са забранени от ЗЗК и са визирани в чл.9, ал.1 от този закон. Тези правомощия са функция от качеството на комисията като специализиран орган за защита на конкуренцията и са в единство с останалите ѝ компетенции, установени в чл.7, ал.1 от ЗЗК.

Установяването на недействителността на споразуменията и решенията, забранени от закона, не е правен спор. Такъв може да възникне само ако страните по споразуменията и решенията възразят срещу решението на комисията. В този случай спорът се отнася за разрешаване пред Върховния административен съд съгласно чл.43 от ЗЗК.

Загължителната сила на решението на комисията за гражданския съд, предвидена в чл.36, ал.2, изр.2 ЗЗК, е израз на принципа, че всеки влязъл във формална сила административен акт не може да бъде отменен от съда и го обвързва, освен ако актът е нищожен (вж. Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право. С., 1988, с.124).

2. Втората противоконституционна норма, посочена в искането, е чл.13, ал.5 от ЗЗК. Според групата народни представители порокът на нормата се изразявал в уреденото от нея правомощие на комисията да разпореди незабавно преустановяване или промяна на споразумението, решението или съгласуваната практика. Недопустимо било да се преобразуват граждански правоотношения, независимо от волята на договарящите страни, с административен акт, какъвто е решението на комисията. Противоконституционно било и правилото, което не допуска възможност за обжалване на решението на комисията. В искането се твърди, че чл.13, ал.5 от ЗЗК противоречи на чл.4, 8, 117, ал.2 и чл.120, ал.2 от Конституцията.

Твърдението за противоконституционност на нормата на чл.13, ал.5 от ЗЗК е неправилно. Не е ясно в какво конститутивното действие на решението на комисията противоречи на принципите на правовата държава (чл.4 от Конституцията), на принципа за разделение на властите (чл.8 от Конституцията) и на принципа за независимост на съдебната власт (чл.117, ал.2 от Конституцията).

Издаването на индивидуални административни актове с конститутивно гражданскоправно действие е правомерно. Нашето право познава многобройни норми, които уреждат актове с подобно действие - вж. например чл.130 от Закона за териториалното и селищното устройство. Възможността за издаване на индивидуални административни актове с гражданскоправно, включително конститутивно, действие е безспорно както в гражданскоправната (вж. Таджер, В. Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II, С., 1973, с.178-182; Павлова, М. Гражданско право. Обща част. Том втори, С., 1996, с.48-50), така и в административноправната литература (вж. Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право

на Република България. Обща част. С., 1996, с.160). Принципът за свободата на договарянето, уреден в чл.9 ЗЗД, не забранява ограничаване на автономията на волята на страните с императивни правни норми, каквато несъмнено е нормата на чл.13, ал.5 ЗЗК. Търговският закон също допуска намесата както на съда, така и на административни органи при определяне съдържанието на договорните отношения - вж. чл.295, 299, ал.2, чл.300.

Издаването на административни актове с конститутивно гражданскоправно действие не е правораздаване и затова не противоречи нито на принципа за разделение на властите, нито на принципа за независимост на съдебната власт.

Необжалваемостта на решението на комисията пред съда също не е противоконституционна. Конституцията изрично допуска уреждането със закон на необжалваеми пред съд индивидуални административни актове. Авторите, видът, характерът на административните актове са без значение - те не са въведени като конституционно основание за изключването им от кръга на обжалваемите административни актове. Това положение е несъмнено и в практиката на Конституционния съд, който в две решения - решение No 13 от 1993 г. по к.д. 13/1993 и решение No 21 от 1995 по к.д. 18/1995 г., е признал допустимостта на уреждане със закон на необжалваеми пред съд индивидуални административни актове.

3. Друга норма, за която се твърди, че е противоконституционна, е чл.27, ал.3 ЗЗК. Тази норма урежда правомощия на комисията, аналогични на предвидените в чл.13, ал.5 - да издава индивидуални административни актове с конститутивно гражданскоправно действие, които са необжалваеми. В искането се посочват основания за противоконституционност, аналогични на онези при чл.13, ал.5 от ЗЗК - противоречие с чл.4, 8, 117 и 120 от Конституцията.

Твърденията за противоконституционност на нормата на чл.27, ал.3 ЗЗК са неоснователни. Те следва да бъдат отхвърлени с оглед на изложените вече аргументи, с които се отрича тезата за порочност на нормата на чл.13, ал.5 от ЗЗК (вж.т.2).

4. В представеното пред Конституционния съд искане се твърди, че противоконституционен характер има и нормата на чл.36, ал.2 от ЗЗК. Според групата народни представители чл.36, ал.2 е противоконституционен на две основания. От една страна, нарушен бил чл.81 от Конституцията, който установява кворум за приемането на актовете на Народното събрание - повече от половината народни представители. От друга страна, оспорва се задължителният характер на решението на комисията, с което се установява нарушението, за гражданския съд. Твърди се, че чл.36, ал.2 от ЗЗК противоречи на чл.4, 8, 117, ал.2, 56, 120 и 122 от Конституцията.

Първото твърдение за наличието на порок на нормата на чл.36, ал.2 от ЗЗК е неоснователно. То следва да се отхвърли на основата на

систематическото тълкуване на чл.81 от Конституцията и параграф 4 от Допълнителните разпоредби на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Под "присъстващи" при явно гласуване се разбира броят на намиращите се в заседателната зала в момента на гласуването народни представители, а не броят на гласувалите народни представители. В същия смисъл е и практиката на Конституционния съд - вж. решение No 17 от 1992 г. по к.д. No 22/ 1992 г., решение No 3 от 1993 г. по к.д. No 2/ 1993 г., решение No 18 от 1995 г. по к.д. No 16/ 1995 г.

Второто твърдение за противоконституционност също следва да бъде отхвърлено.

Решението на комисията има задължителен характер за съда, както всеки стабилен административен акт (освен ако е нищожен). Дори и да липсваше правилото на чл.36, ал.2, действието му е несъмнено от общите принципи на административното право и гражданското процесуално право. **Влезият в сила административен акт се ползва от презумпцията за законност, задължителен е и подлежи на изпълнение** (вж. Лазаров, К. Недействителност на административните актове. С., 1998, с.26). **Затова съгът е длъжен да го зачита.** Противната теза противоречи на функцията на администрацията в обществените отношения и на необходимостта от внасяне на яснота и безспорност на урежданите с индивидуални административни актове отношения. По тези съображения не може да се приеме твърдението, че чл.36, ал.2 противоречи на чл.4, 8 и 117, ал.2 от Конституцията.

Не е състоятелна и тезата, поддържана в искането, че чл.36, ал.2 от ЗЗК е в противоречие с уреденото в чл.56, 120 и 122 право на защита. Лицата, адресати на решението на комисията, имат достатъчно възможности за защита - те могат да участват в производството по разследване на нарушението, което се образува пред комисията, а в случай, че не са удовлетворени от решението ѝ, могат да го обжалват по реда на чл.43 от комисията пред Върховния административен съд.

5. Последната атакувана пред Конституционния съд норма на ЗЗК е чл.55, ал.1, т.2. В искането се твърди, че правомощието на комисията да овластява председателя ѝ да предявява иск пред съда за отмяна на порочен съдебен акт противоречи на чл.4, 8 и 117, ал.2 от Конституцията.

Правилото на чл.55, ал.1, т.2 от ЗЗК не е противоконституционно. **Законът познава редица случаи, при които по искон път могат да се атакуват порочни съдебни актове.** Типичен пример за това са актовете, с които завършват охранителните производства, които се отменят, ако се уважи иск относно правен спор, свързан с охранителния акт - чл.431, ал.2, чл.498 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК). Нищожните решения, постановени в исковия процес, също могат да бъдат отменяни чрез иск - чл.209, ал.3 ГПК.

От друга страна, законът може да легитимира гържавни органи с право на иск. Така прокурорът може в предвидените от ГПК случаи да започва производства и да встъпва в производства в хипотезите, определени със закон - чл.27, ал.1 ГПК. Прокурорът може да предяви иск за отменяване на издаден охранителен акт, ако е постановен в нарушение на закона - чл.431, ал.3 ГПК.

По същите причини, след като това е предвидено в закона и се налага за защита на обществения интерес, комисията следва да може да образува иски производства от свое име за отмяна на съдебни актове. Подобно правомощие комисията имаше и по отменения Закон за защита на конкуренцията - чл.21, ал.1, т.2.

Предвид изложените аргументи Комисията по икономическата политика предлага на Народното събрание да поиска от Конституционния съд да отхвърли искането на група народни представители за обявяване за противоконституционни на нормите 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.

24 юни 1998 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО
ИКОНОМИЧЕСКАТА ПОЛИТИКА:**



[Handwritten signature]
/Никола Николов/