

ДУ

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
на РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*На съставителя на
Г. Грозев*

19.04.99

С Т А Н О В И Щ Е

От ОБЩ СЪЮЗ НА БЪЛГАРСКАТА ИНДУСТРИЯ
ул. "ЕКЗАРХ ИОСИФ" № 19, София 1000

ПО КОНСТ. ДЕЛО № 4/1999 по описа на Кон-
сътд

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 30 март 1999 година на Конститу-
ционния съд на Република България, Общ съюз на българската индус-
трия - София е конституиран, като заинтересувана страна по конст. де-
ло № 4/1999 г., образувано по искане на 57 народни представители
от XXXVIII Народно събрание.

Считаме, че направеното искане за установяване про-
тивоконституционността на разпоредбите в него, следва да бъде раз-
гледано от Конституционния съд. Допустимо е, според изискванията
на чл. 150 от Конституцията на Република България. Направено е от
овластен с посочената разпоредба - субект и е от компетентостта
на визириания съд, съгласно чл. 149, ал. 1, т. т. 2 и 4 от Конституция-

та на Република България.

Съо бразно редът на атакуваните в искането разпоредби, становището на Общ съюз на Българската индустрия е следното:

1. По параграф 13, т.2 от ЗИДЗППДЮСП/обн. ДВ бр.12 от 1999 г./, в частта относно думите: "...или на неговия купувач...".

Действително, визираните в в разпоредбата предпоставки, създават възможност за привилегия на купувачите по приватизационните сделки във връзка с придобиване и ползуване на концесионни права .Това е недопустимо и в грубо нарушение на изискването за равни права на гражданите регламентирано в чл.19, ал.2 от Конституцията на Република България. Нещо повече, създадената привилегия на купувачите по приватизационни сделки по същество представлява и нарушение на редица действащи законови разпоредби:

–въпреки, че урежда "обществени отношения" от една и съща област, уредени със специалния закон за концесиите, въпросът за придобиването на права за концесия ее урежда и със атакуваната разпоредба , дерогирайки чл.10, ал.1 и 2 от Закона за нормативните актове;

–въпреки, че всяка продажба на държавно и общинско имущество БЕЗ ИЗКЛЮЧЕНИЕ СТАВА ЧРЕЗ ПУБЛИЧЕН ТЪРГ и по реда и условията на Наредбата за търговете; цитираната разпоредба създава недопустимо изключение;

–въпреки особенната важност на обектите–изключителна държавна собственост, видно от чл.2, ал.2, т.1 от Закона за държавната собственост, а така също и подробно изброени в чл.18, ал.1 от Конституцията на Република България, с цитираната разпоредба, се създава необравдана възможност за заобикаляне на установения с други законни ред и за облагодетелствуване на частни лица и фирми във вреда на държавния интерес;

–въпреки императивната разпоредба на чл.18, ал.5 от Конституцията на Република България, че: "Условията и редът, при които

3.

държавата предоставя концесии за обектите...се уреждат със закон". Граматическото тълкувание на разпоредбата дава основание, да се приеме, че законодателната воля е имала предвид ЕДИН, а не множество закони и уредби, както това се прави в атакувания текст от разпоредбата новия параграф 5 д от ЗППДОБП.

Въпросът за придобиването на права чрез концесия е от особена важност, тъй като засяга собственическите права на държавата върху притежаваната от нея държавна публична собственост. Независимо обаче от различните правни и политически доводи, които биха били изтъкнати, считаме, че в случая, освен недопустимото нарушение на по-горе цитираните законови текстове, следва да бъде съобразен сериозния правен и имуществен интерес, защитен със специалния закон за концесиите. Трудно би могло да се приеме, че създадената с разпоредбата привилегия, илюстрира грижа за проява от страна на държавата за такъв интерес, предвид:

-действащ нормативен акт регламентиращ всички условия и ред за придобиване на концесионни права и известен на инвеститорите:

-невъзможност да бъде получено концесионно право ПРМ НАИЧ БЛАГОПРИЯТНА ЦЕНА ОТ НАДДАВАНЕТО и

-априорно убеждение за нестабилност на действащите нормативни актове, допускайки различни уредби в действащото законодателство.

Преследваната с текстът цел е лесно откриваема. Тя се открива и в приетите наскоро разпоредби на ЗППДОБП, в които според нас недопустимо се цели облекчения, които да бъдат ползувани при извършващата се при драстични нарушения-приватизация. Държавната собственост следва да бъде стопанисвана по начин, недопускащ регламентирани за отделни категории -привилегии.

Въпреки липсата на изпълнение на резултатите от прилагането на Закона за концесиите, което задължително следва да бъде извършвано от органът, на който е възложено изпълнението чл. 53. от

Указ № 883 За прилагане на закона за нормативните актове/, липсата на сигнали, за неприложимостта на специалния закон за концесиите, дава право да се приеме, че съдия обслужва, взаимоотношенията между страните по предвидения с него-ред и условия.

Освен това, като се има предвид, че органите по чл.3 от ЗППДОБП без страх от закона и в нарушение на основни законови разпоредби, продават реституираната по ЗВСОНИ индустриална собственост, за което имаме десетки доказателства, очевидно, остават с убеждение за безнаказаност и за право да нарушават не само разпоредби от вътрешното законодателство, но и поетите с международни договори ангажменти на България.

2. По точка 2-ра на искането относно параграф 5 е от ЗППДОБП/нов/ обнародван в ДВ, бр.12 от 1999 г.

Според параграф 5 е/нов/ от ЗППДОБП: "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, чийто права и законни интереси са били накърнени, могат да ги защитят по общия исков ред."

Съдържанието на цитираната разпоредба правилно е да-ло осмисляне за обявяване на противоконституционността на текста по аргумент ~~в~~ чл.120, ал.1 и ал.2 от Конституцията на Република Бъл-гария. Правилно е да се ^{че}счете, възможността за въвеждане на изключе-ния на общото правило за обжалваемост се обезмисля, ако същите са множество и са въведени безразборно и ограничават правата на граж-даните и юридическите лица. Казаното, както и императивното правило на чл.15 от Закона за нормативните актове, според който: "Нормативният акт трябва да съответствува на Конституцията и на другите норма-тивни актове от по-висока степен" очевидно потвърждава направе-

ния извод.

За обосноваване на подържаната от нас теза обаче, необходимо е също така да бъде направено и следното:

- 1. Да бъдат установени , чрез специалния нормативен акт-ЗППДОБПЯ , основните белези на органите по чл.3 от същия закон.
- 2. Да се изследва характерът на издаваните от органите по чл.3 от ЗППДОБП -актове.
- 3. Да се извърши анализ на основните характеристики на Върховния Административен съд, като съдебна инстанция и в този смисъл -територията на неговата юрисдикция и
- 4. Неблагоприятните последици, които следва според нас да настъпят от приложението на цитираната разпоредба /параграф 5 е-нов/, расп. кръгът от лицата, чиито права същата ще накърни.

По формулираната по-горе т.1-ва

Според чл.3 от ЗППДОБП, решение за приватизиране /раздържавяване/, се приема от изброените в ал.1 -точки от първа до четвърта-държавни органи, в зависимост от балансовата стойност на дълготрайните им материални активи.

Правомощието на Министерски съвет, да определя посочените в текста органи по раздържавяването е неоспоримо и произтича от предоставените на Министерски съвет права, изрично изброени в Глава Пета на Конституцията на Република България. Това счита че, че се отнася и до компетентостта на Министерски съвет, да определя правомощията на изброените органи на приватизация с оглед обема на притежаваните от тях дълготрайни материални активи , отразени в баласите на приватизиращите се предприятия и обекти. Всъщност, според разпоредбите на основния закон, разпоредбата на чл.3 от ЗППДОБП напълно кореспондира с правата на посочения орган на изпълнителната власт, единствено оправомощен от Конституцията с нейния чл.106 -да организира и стопанисва държавното имущество. Предвид на всичко това, логично следва изводът, че органите по

чл.3 по ЗППДОБП са органи на изпълнителната власт. Като такива, те могат да извършват действия, единствено и само в кръгът на тяхната компетентост, предоставена им от органа, който ги е създадал.

По формулираната т.2-

Освен посочената компетентост на органите, които ще раздържавяват държавните предприятия /общински предприятия/ и обекти, в чл.3 от ЗППДОБП изрично ~~я~~ е посочен и видът на издаваните от тях актове. В този смисъл считаме, че текстът напълно кореспондира с с предоставените пълномощия на Министерски съвет, с чл.114 от Конституцията на Република България, в който този вид административни актове са изрично визирани.

Ноторно е, че издаваните от органите на изпълнителната власт, /каквито са и органите по чл.3 от ЗППДОБП/ СА ИНДИВИДУАЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ по смисъла на чл.2 от Закона за административното производство. Притежават посочените в цитираният нормативен акт-характеристики:

-издават се от овластени с определена компетентост държавни и общински органи, респ. от тяхните ръководители;

-овластени са да издават/приемат/ решения за приватизиране, по същество административни актове, които изключват правния юрисдикционен спор;

-уредват правоотношения, възникващи едва с издаването на приетите административни актове от органа по чл.3 от ЗППДОБП; създаващи права и задължения, както във фазата на приемане на решение за приватизация, така и във фазата, при определяне на купувач и др.

Белег, който също определя характера на издаваните от органите по чл.3 от ЗППДОБП -актове е и този, че овластените с текста органи за приватизиране имат "вишестоящо" и в този смисъл НЕЕДНАКВО положение, спрямо страните, чийто права и задължения се решават с установявания от тези органи-административен

акт.

Не на последно място, при установяване характерът на издаваните от органите по чл.3 от ЗППДОБП актове е и обстоятелството, че те/органите по чл.3 от ЗППДОБП/са овластени да извършват САМОСТОЯТЕЛНО действия, съобразно предоставената им компетентост. Казаният белег е съществен и се визира от нормата на чл.6, ал.1 от Закона за административното производство. Не може да бъде пренебрегван поради посоченото в нормативната уредба обстоятелство и особено , поради императивният текст на чл.6, , алинеи, първа, втора и трета от ЗАП.

Общо, наличието на посочените от нас доводи относно характерът на органите по чл.3 от ЗППДОБП и на издаваните от тях административни индивидуални акто-определя извод за необходимостта от такава подсъдност на същите, която законодателят е предвидил и за всички останали индивидуални актове. В този смисъл считаме, че дадените характеристики, могат да дадът основание да се приеме, че въведената възможност с изречение последно на алинея 2 на чл.6 от ЗАП, за друга уредба на обжалване , респ. в друг закон, би драстично оцетила интересите на гражданите и юридическите лица, заинтересувани да обжалват неправилно издадените актове на органите по приватизация. Последното произтича и от нормата на чл.4 от ЗАП, според която: "Когато с административния акт се засягат права или се създават задължения за граждани или за организации, прилагат се онези мерки, които са по-благоприятни за тях, ако и по този начин се постига целта на закона."

Очевидно, целта на закона /ЗППДОБП/, не може да бъде постигната, ако засегнатите права на граждани и организации от актовете на органите по чл.3 от ЗППДОБП не подлежат на обжалване по реда на административното производство, въпреки техният характер и сериозността на съдържащите се в тях решения.

Нещо повече, оказва се, че засегнатите от неправилни

решения – граждани и организации, ЩЕ БЪДАТ ЛИШЕНИ ОТ ПРАВОРАЗДАВАНЕ от висшата съдебна инстанция – Върховен административен съд, който според чл. 91, ал. 1 от Закона за съдебната власт Е ДЛЪЖЕН ДА УПРАЖНЯВА НАДЗОР ЗА ТУЧНОТО И ЕДНАКВО ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНИТЕ В АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ. Казаният съдебен орган не трябва да бъде десезиран с разпоредба от специален закон вкл. и поради това, че въпросите в. на приватизацията на държавната и общинска собственост СА ОСОБЕННО ВАЖНИ и не следва да бъдат пренебрегвани в интерес на цялата държава.

Указаният в разпоредбата на параграф 5 в/нов/ на ЗППДОБП – ред на обжалваемост – общия исков ред, очевидно не може да постигне , преследваната от държавния интерес – защита на участниците в приватизационния процес, чийто права са били накърнени. Казаното се отнася преди всичко до времетраенето на съдебната процедура, която засегнатите от решенията на органите по чл. 3 от ЗППДОБП би трябвало да изберат по свое усмотрение, а също така и с ефекта на проверката по законността на решенията, която в сравнително по-къс срок би била сторена от Върховния административен съд.

Вярно е, че друг би бил въпросът, ако с разпоредбата на параграф 5 в /нов/ се цели умишлено да бъде създадена невъзможност, за атакуване на актовете на органите по чл. 3 от ЗППДОБП. Това обаче, не би било оправдано от всяка гледна точка, предвид неблагоприятните последици, които биха настъпили след голям период от време, в случай на отмяната на неправилния акт на приватизиращите органи.

3. По т. 3 от искането на народните представители от XXXVIII Народно събрание по чл. 12 а от Закона за уреждане на неослужваните кредити, създаден с параграф 22, т. 3 от Преходните и допълнителни разпоредби в ЗИДЗППДОБП/обн. в ДВ бр. 12 от 12.02. 1999 г. /

Формулираният текст на цитираната разпоредба, както аргументирано това се поддържа в направеното искане, грубо нарушава чл. 98, т. 12 от Конституцията на Република България. Конституционно закрепените изрични пълномощия на Президента на Републиката в основния закон на страната НЕ САМО НЕ МОГАТ ДА ДЕРОГИРАНИ, НО НЕ МОГАТ И ДА БЪДАТ ПРЕДОСТАВЯНИ, С КАКЪВТО И ДА БИЛО ЗАКОНОВ АКТ И ОТ ПО-НИСША СТЕПЕН, ВЪЛ. И ОТ НОСИТЕЛЯ НА ПРАВОТО-ПРЕЗИДЕНТА.

Освен своята очевидна противоконституционност, по същество разпоредбата се оказва формулирана и в нарушение на редица законови разпоредби, защото:

А. Текстът на параграф 22, т. 3 от Преходните и заключителни разпоредби противоречи на императивно правило-това на чл. 10, ал. 1 от Закона за нормативните актове, като неправилно формулира уредба, установена с друг закон-Закона за уреждане на необслужваните кредити. Както е прокламирано и в чл. 10, ал. 1 и 2 от Закона за нормативните актове, това не може да бъде направено от законодателя, защото се уреждат обществени отношения от една и съща област.

Б. Начинът, по който е формулиран текстът на обсъждания параграф 22, т. 3, основателно буди съмнение, относно преследваната с него -цел, предвид:

-характерът на урежданите с него, задължения, за които се овластява изпълнителния орган на държавата;

-субектите, чийто задължения могат да бъдат отписани /изцяло или отчасти/; както и

-последниците от действията, които ще настъпят от действията на изпълнителната власт при тяхното отписване, както от гражданите така и от юридическите лица.

Независимо от основното ни съображение, за противоконституционност на разпоредбата, прочитът на същата определя възможност, "де леге ференда" да бъдат отписвани /изцяло или отчасти" задълже-

ния на търговски дружества приватизирани с повече от 50 % от дяловете или акциите им. Преди всичко с непогасени задължения са множество от до сега приватизираните предприятия/дружества/. Считат ли се при това положение, че предстоящите да бъдат приватизирани, всъщност ще ползват привилегия, за сметка на вече раздържавените? Допустимо ли е, а така също и може ли да се говори за равнопоставеност на тези субекти, принцип издигнат от основния закон? Означава ли /тъй като действието по отписването не е свързано със срок/, че такова отписване, могат да поискат и вече приватизираните с повече от 50 % държавно участие, търговски дружества?

Освен това, текстът очевидно е формулиран неправилно ако не и с определена цел, тъй като ни държи отетка за наличието на няколко фактора:

– съдържащите се почти във всяка приватизационно сделка условия за поемане от купувача на всички задължения на приватизираното дружество или обект, както и че

– по същество, натрупаните задължения на тези дружества представляват **СЪБИРАЕМИ ВЗЕМАНИЯ**, за които длъжникът, респ. неговите ръководни органи **ОТГОВАРЯТ ИМУЩЕСТВЕННО И НАКАЗАТЕЛНО**.

В гражданско-правната законова уредба и теорията, въпросът за неизпълнението на длъжника и отговорността му при виновна респ. невиновна невъзможност, а така също и последиците от тях са подробно уредени. Ето защо, създаването **ПО ПРИНЦИП**/особенно при сегашното състояние на индустрията и държавата/ на право, с което държавата фактически да поеме дълговете на визираните с текста-дружества е най-малкото – неправилно. Във връзка с това, очевидно, въпросът за изборът на институцията, която според основния закон на страната може да стори това; не е случайно избран..

Развитието на обществените отношения на този етап, както и признатата бюрокрация и корупция в различните нива на администрацията, логично дава основание възможност да бъде допускане влияние за отписване на задължения, отговорността за които следва да носят отговорност конкретни физически и юридически лица. Действувашите уредби на гражданските и наказателни нормативни актове, основават такова мислене, което преди всичко се явява в интерес на цялата държава. Обратно, допуснатите стопански нарушения вкл. и чрез използване на корупция всъщност ще могат да бъдат заличени, въпреки възможността те да бъдат репатрирани в патримониума на държавата.

Нещо повече, по аргумент от чл.105 от Закона за собствеността: "Държавата отговаря засамо до размер на дължимото обезщетение." Вярно е, че текстът има предвид задълженият, изчерпателно изброени вещи тежести върху отчуждени имоти. По аналогия обаче, законодателната воля дава основание да се приеме границата на отговорността на държавата и обемът на нейните задължения .

Б. Според текстът на обсъжданата разпоредба – параграф 22, т.3 от Преходните и завлючителни разпоредби към ЗИДЗППДОБП във връзка с чл.12 а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, **СУБЕКТИТЕ ЧИЙТО НЕОБСЛУЖЕНИ КРЕДИТИ МОГАТ ДА БЪДАТ ОТПИСВАНИ** са търговски дружества, чийто акции или дялове са приватизирани с повече от 50 %.

Правната уредба на посочените правни субекти е в Търговския закон. Тъй като обаче, посочените дружества притежават имущество, предоставено им от държавата, въпросите относно неговото придобиване, стопанисване, управление и разпореждане, следва да бъдат извлечени от специалния закон – Закона за държавната собственост, респ. правилника за неговото прилагане и Закона за общинската собственост.

По силата на чл.2, ал.4 от Закона за държавната собственост, "Не са държавна собственост по смисъла на този закон имотите и

вещите на търговските дружества и на фондациите, дори ако държавата е била единствен притежател на вложеното в тях имущество. Правото на собственост върху имоти и вещи, включени в капитала на търговските дружества с държавно имущество, се упражнява по установения за тези дружества ред."

Цитираният текст, представлява императивна разпоредба, която според нас е в съответствие с аналогични разпоредби на основния и други действащи закони в страната. Тя съответствува и на Търговския закон, с който са уредени въпросите, свързани с управлението на имуществото на търговските дружества, тяхното създаване и прекратяване.

Аргументирайки се по този начин, се стига до логичния извод, че предоставяйки права на изпълнителния орган - министерски съвет, за отписване /изцяло или отчасти/ на задължения на приватизирани с повече от 5 % акции или дялове - търговски дружества, БИ ОЗНАЧАВАЛО ОВЛАСТЯВАНЕ НА ТОЗИ ОРГАН ДА СЕ РАЗПОРЕЖДА С ИМУЩЕСТВО, КОЕТО НЕ МУ ПРИНАДЛЕЖИ. По същество, явно намерението е ФАКТИЧЕСКИ ДА БЪДАТ ОПРОЩАВАНИ задължения на търговски дружества, въпреки че това би оцетило интереса на държавата. Тенденцията за отписване на такива и подобни събираеми вземания не може да се поощрява, а обратно - следва да бъде максимално ограничавана. В този смисъл, считаме, че бюрократичния ред предвиден в разпоредбата, отново ще увреди собствениците по реституция, чиято възстановена собственост върху земя и сгради е ползувана от търговските дружества, без да бъдат заплащани дължимите наеми.

Следователно, освен спрямо изправните кредитори на търговските дружества, които има предвид цитираната разпоредба, неблагоприятни последици в особено големи размери ще настъпят и за собствениците на индустриални дружества, възстановени със ЗВСОНИ, за която се ползува от търговските дружества без договори и без заплащане на каквото и да било обезщетение.

Далеч сме от заблудата, че при проявяването до сега отношение към тази собственост, при известната ни административна реакция, преди всичко няма да бъдат отписвани именно тези задължения на търговските дружества.

С оглед на изложените съображения,

МОЛИМ ВИ, УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДМИ, ДА ПРОВЪЗГЛАСИТЕ ПРОТИВКОНСТИТУЦИОННОСТТА НА ЗАКОНОВИТЕ ТЕКСТОВЕ, ВИЗИРАНИ В НАПРАВЕНОТО ИСКАНЕ, предмет на конституционно дело № 4/1999 г.

София, 16 април 1999 г.

С УВАЖЕНИЕ:

Главен секретар:
юр. съветник

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

...



