

ТРИДЕСЕТ И ОСМО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Комисия по икономическата политика

1626
✓

СТ А Н О В И Щ Е

по конституционно дело No 4/1999 г.

за установяване на противоконституционност и несъответствие с норми на международното право, чл.6 на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, чл.2, т.1 и 4 от Договора между Народна Република България и Федерална Република Германия относно взаимното насърчаване и взаимна защита на инвестициите (ДВ, бр.48 от 1986 г.) и чл.П, т.2, б."а" и "б" от Договора между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестициите (ДВ, бр.47 от 1995 г.) на разпоредби от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия и Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31.12.1990 г., създадени със Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (Обн., ДВ, бр.12 от 1999 г.)

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

С определение от 30 март 1999 г. по конституционно дело No 4/1999 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 57 народни представители за установяване противоконституционност и несъответствие с норми на международното право на разпоредби от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия и Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31.12.1990 г., създадени със Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (Обн., ДВ, бр.12 от 1999 г.). Със същото определение като страна по делото е конституирано Народното събрание.

В искането на народните представители се поддържа, че параграф 59 в частта относно думите „или на неговия купувач“, параграф 5е от Допълнителните разпоредби на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия

(ЗППДОБ), параграф 17 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗППДОБП, и чл.12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г., създадени със Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (ЗИДЗППДОБП) са противоконституционни и противоречат на общопризнати норми на международното право, чл.6 на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, чл.2, т.1 и 4 от Договора между Народна Република България и Федерална Република Германия относно взаимното насърчаване и взаимна защита на инвестициите (ДВ, бр.48 от 1986 г.) и чл.П, т.2, б."а" и „б" от Договора между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестициите (ДВ, бр.47 от 1995 г.).

Искането на народните представители е неоснователно. Цитираните норми на ЗИДЗППДОБП не са противоконституционни и не противоречат на международното право и посочените международни договори, по които Република България е страна.

1. Първата норма, която според народните представители е противоконституционна и противоречи на международното право, е параграф 59 от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП в частта относно думите „или на неговия купувач“. В искането си народните представители твърдят, че тази норма създавала привилегия за купувачите по приватизационните сделки относно придобиването на концесия, като се нарушавал конституционният принцип, установен в чл.19, ал.2 от Конституцията, за създаване и гарантиране на всички граждани и юридически лица на еднакви правни условия за стопанска дейност. Създавала се и опасност от злоупотреба с монополизма. Нарушени били и чл.4 и 6 от Конституцията. Нарушени били и чл.2, т.1 и 4 от Договора между Народна Република България и Федерална Република Германия относно взаимното насърчаване и взаимна защита на инвестициите и чл.П, т.2, б."а" и „б" от Договора между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестициите.

Нормата на § 59 от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП предвижда, че лицензия за дейност или концесия се предоставя без търг или конкурс на държавно предприятие или на неговия купувач, когато това е част от приватизационния договор.

Единственият носител на правото на собственост върху обектите по чл.18, ал.1 от Конституцията и на суверенните права по чл.18, ал.2 и 3 от Конституцията е държавата. Право на ползване върху обектите по чл.18, ал.1 от Конституцията може да се предоставя само чрез концесия. Суверенните права по чл.18, ал.2 и 3 могат да се упражняват както чрез предоставяне на концесии, така и чрез предоставяне на разрешения - решение на Конституционния съд

№ 18 от 1998 г. по конституционно дело № 17 от 1998 г. **Във всички случаи концесионният режим засяга единствено публичната държавна собственост.**

В решение № 19 от 1993 г. по к.г. № 11 от 1993 г. и решение № 30 от 1998 г. по к.г. № 23 от 1998 г. Конституционният съд е приел, че **правилата, при които държавата определя режима на своята публична собственост, не са съотнесими с изискванията за осъществяване на стопанската дейност, гарантирани от чл.19 от Конституцията. Управлението на публичната държавна собственост е свързано с властническите правомощия на държавата и удовлетворяването на обществените интереси, поради което концесионният режим е конституционно обвързан само с разпоредбата на чл.18, ал.5 от Конституцията - да се определя на ниво законодателен акт - решение на Конституционния съд № 2 от 1996 г. по конституционно дело № 26 от 1995 г.. В този случай е допустимо отклонение от конституционните принципи за равен старт и свободната частна инициатива, гарантиращи частната собственост на търговските субекти, което се признава и в искането на народните представители. Следователно концесионният режим като цяло не може да противоречи на чл.19, ал.1 и 2 от Конституцията, щом е установен в закон - вж. решение № 6 от 1997 г. по конституционно дело № 32 от 1996 г., решение № 18 по по конституционно дело № 12 от 1997 г., решение № 18 на Конституционния съд по конституционно дело № 9 от 1998 г.**

Прякото определяне на концесионер е допустимо не само по ЗППДОБП. Параграф 5д от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП е в **пълно съответствие с установения в общия закон - ЗК, режим за издаване на разрешение или концесия, което може да стане не само чрез търг или конкурс, но и пряко, в случаите, определени със закон - чл.7, чл.19, ал.4 от ЗК. ЗК урежда още два случая на определяне на концесионер без търг или конкурс.**

Самият параграф 5д определя още един случай на пряко определяне на концесионер - в полза на държавното предприятие, което ползва обекта на публична държавна собственост.

Прякото определяне на концесионер, без търг или конкурс, **не е хипотеза, изключителна за нашето право.** Българското законодателство право познава редица други подобни случаи, при които държавни органи могат да сключват сделки без търг или конкурс. Така органите по чл.3 от ЗППДОБП да сключват приватизационни сделки чрез преговори с потенциални купувачи - чл.25, ал.1, т.2, 3 и 4. Държавни и общински поръчки се възлагат не само чрез конкурс, двустепенен конкурс и търг, но и чрез преко договаряне в случаите, посочени в Закона за възлагане на държавни и общински поръчки - чл.4 и 58.

Разпоредбата на параграф 5д от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП е конституционно обвързана и с

принципа, установен в чл.18, ал.6 от Конституцията - държавните имоти да се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото.

По изложените вече съображения не може да се приеме, че параграф 5г в частта му относно думите „или на неговия купувач“ нарушавал принципа за забрана на монополизма и противоречал на чл.4 и 6 от Конституцията, както се твърди от народните представители. Учредяването на концесия в полза на купувача на приватизирано предприятие не води само по себе си до възникване на фактически или правен монопол.

Буди недоумение и твърдението, че параграф 5г противоречал на чл.2, т.1 и 4 от Договора между Народна Република България и Федерална Република Германия относно взаимното насърчаване и взаимна защита на инвестициите и чл.П, т.2, б.„а“ и „б“ от Договора между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестициите. Разпоредбите и на двата международни договори изискват договарящите се страни да насърчават чуждестранните инвестиции и да ги третират честно, безпристрастно и справедливо, като забраняват произволното или дискриминационно нахърняване на чуждестранните инвестиции. Обстоятелството, че купувачът на приватизираното предприятие ще бъде определен за титуляр на концесионно право, не ограничава по никакъв начин чуждестранните инвестиции и не нахърнява правата на чуждестранните инвеститори, защото те се третират по еднакъв начин с местните инвестиции и местните лица. Напротив, посочената норма е в пълно съответствие с цитираните международни актове и отговаря на интереса на чуждестранните инвеститори, които, ако бъдат определени за купувачи на приватизирано предприятие, ще станат и титуляри на концесионно право, без да се конкурират с други лица. По този начин дейността на приватизираното предприятие ще може свободно да бъде извършвана в интерес на чуждестранния инвеститор.

Нормата на §5г от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП цели да освободи от изискването да се яви на търг или конкурс за предоставяне на концесия или разрешение купувача на приватизирано предприятие, което ползва обект на публична държавна собственост. Без разрешение или концесия приватизираното предприятие не може да извършва стопанска дейност. Това налага концесионната процедура да бъде неразделна част от приватизационната сделка и купувачът по сделката да придобие концесионни права. Противното разрешение е пречка за приватизацията, тъй като може да се стигне до хипотезата купувачът на предприятието и титулярът на концесията или разрешението да бъдат различни лица и титулярът на концесията да откаже на предприятието достъп до обекта на концесията.

2. Втората и третата норми, които според народните представители били противоконституционни, са параграф 5е от

Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП и параграф 17 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗППДОБП, които предвиждат необжалваемост на актовете на органите по чл.3 от ЗППДОБП, издадени в изпълнение на ЗППДОБП, и на подзаконовите нормативни актове по прилагане на ЗППДОБП, и прекратяване на висящите производства. Нарушени били ал.1 и 2 от чл.120 Конституцията. Накърнени били основните конституционни принципи на законност, равнопоставеност на правните субекти, защита на правото на собственост, свобода на стопанската инициатива, защита на правото на информация, правото на защита. Според народните представители възможността за изключване на съдебния контрол, установена в чл.120 от Конституцията, се отнасяла само до свободното усмотрение на административния орган, но не и до контрола относно неговата законосъобразност. При това изключването трябвало да бъде изрично, а не общо, както било в параграф 5е. Народните представители предлагат и един чисто прагматичен аргумент - че нормата на параграф 5е създавала предпоставки за опорочаване на приватизационните процедури и компрометиране на техните резултати. Създавали се и предпоставки за злоупотреба с права. Нарушени били общопризнатите норми на международното право, чл.6 на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, чл.2, т.1 и 4 от Договора между Народна Република България и Федерална Република Германия относно взаимното насърчаване и взаимна защита на инвестициите и чл.II, т.2, б."а" и „б" от Договора между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестициите.

Параграф 5е от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП и параграф 17 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗППДОБП, които уреждат необжалваемост на актовете на органите по чл.3 от ЗППДОБП, не са противоконституционни.

На първо място, спорно е дали тези актове са индивидуални административни актове. **Ако актовете на органите по чл.3 от ЗППДОБП не са индивидуални административни актове, въвн от всякакво съмнение е, че те не могат да се обажалват по реда на Закона за административното производство и на Закона за Върховния административен съд.**

Дори и актовете на органите по чл.3 от ЗППДОБП да са индивидуални административни актове, **чл.120, ал.2 от Конституцията изрично допуска изключване на възможността за атакуването им пред съда, когато това е уредено със закон.** Органите, видът и характерът и адресатите на административните актове са без значение - те не са въведени като конституционно основание за изключването им от кръга на обжалваемите административни актове. **Преценката е предоставена на законодателния орган, който е ограничен само от изискването да не се нарушават основни**

конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права. Това положение е несъмнено и в практиката на Конституционния съд - решение No 13 от 1993 г. по к.г. 13/1993, решение No 7 от 1995 г. по к.г. No 9 от 1995 г., решение No 21 от 1995 по к.г. 18/1995 г., решение No 18 от 1997 г. по к.г. No 12 от 1997 г., решение No 22 от 1998 г. по к.г. No 18 от 1998 г.

В разглеждания случай **ограничението на правото на атакуване на административните актове на органите по чл.3 от ЗППДОБП е уредено със закон, както изисква чл.120, ал.2 от Конституцията.** Не са нарушени основни конституционни принципи на правовата държава и основни човешки права. **Ограниченията на параграфи 5е и 17 имат общо и равно действие спрямо всички правни субекти.** От друга страна, **участниците в приватизационните процедури разполагат с право на защита.** Както изрично е предвидено в параграф 5е от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП, **участниците в приватизационните процедури, чиито права са били накърнени, могат да ги защитят по общия исков ред.** Те **разполагат и с инцидентния съдебен контрол за законосъобразност на индивидуалните административни актове на органите по чл.3 ЗППДОБП.** Неоснователно е и твърдението на народните представители, че съдебният контрол обхващал само дискреционните правомощия на административните органи, но не и контрола за законосъобразност, което в случая било нарушено. **Съдебният контрол винаги има за предмет единствено законосъобразността на административните актове и изключение от този контрол е предвиден в чл.120, ал.2 от Конституцията.** **Общоприет принцип на административното право е, че съдът не може да извършва контрол по целесъобразност, както и да подменя волята на административния орган.**

Доводът, че изключението трябвало да бъде изрично, а не общо, е несъстоятелен. Най-напред, изискванията на Конституцията са правилото, с което се установява отклонение от принципа за съдебен контрол на административните актове, да е уредено в нормативен акт с ранга на закон и да не се накърняват основни принципи и права, което е спазено. От друга страна, термините „изрично“ и „общо“ не са с противоположно значение. Те са от различен порядък. Общото правило, което урежда съдебна необжалваемост на административните актове, също може да бъде изрично, както е в конкретния случай.

Несъстоятелни и необосновани са както прагматичният аргумент в искането, че нормата на параграф 5е създавала предпоставки за опорочаване на приватизационните процедури и компрометиране на техните резултати, така и твърдението на народните

представители, че се създавали предпоставки за злоупотреба с права.

Не са нарушени и посочените от народните представители общопризнати норми на международното право и международни договори, по които Република България е страна. Правните субекти не са лишени от право на защита. Те могат да поставят въпроса за разрешаване пред съда по общия исков ред, както предвижда изречение второ на параграф 5е от Допълнителните разпоредби на ЗПДДОБП. По този начин са спазени общопризнатите норми на международното право и изискването на чл.6, т.1 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Чуждестранните инвеститори разполагат със същите права на защита, които са предоставени на местните лица, и това е в пълно съответствие с правилата на Договора между Народна Република България и Федерална Република Германия относно взаимното насърчаване и взаимна защита на инвестициите и Договора между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестициите. Необжалваемостта на актовете на органите по чл.3 ЗПДДОБП може в равна степен да ползва както местните, така и чуждестранните лица, в случаите, при които последните са предпочетени при приватизационни сделки.

3. Четвъртата правна норма, която според народните представители била противоконституционна, бил чл.12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г. (ЗУНК), създаден с параграф 22, т.3 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗПДДОБП. В искането се твърди, че правото на Министерския съвет при определени от закона условия да отписва задължения на търговски дружества, въведено за първи път с чл.12а от ЗУНК и в противоречие с чл.12 от ЗУНК, било правомощие да се опрощават несъбираеми държавни вземания, с каквото съгласно чл.98, т.12 от Конституцията разполагал единствено президентът. Запращали се интересите на чуждестранните инвеститори. Накърнявало се конституционното правомощие на Народното събрание да приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му. Нарушавал се чл.19, ал.2 от Конституцията.

Изложените съображения са неоснователни.

Тълкуването на термина „отписване“, предложено в искането на народните представители, е неправилно. Терминът има едно и също значение в чл.12 и чл.12а от ЗУНК. Правомощието да се отписват задължения по чл.12 от ЗУНК не е право да се разсрочват и преоформят задължения, а право да се опрощават дългове. Това несъмнено и ясно се установява от систематическото тълкуване на т.1 и 2 на ал.1 и ал.3 на чл.12 от ЗУНК. Заместването на кредиторите става по силата на договорите по ал.1. Преоформянето и разсрочването на дълговете е уредено в т.1 на ал.1 на чл.12 от ЗУНК. В

този случай в договора се уреждат условията за погасяване на задълженията, т.е. за плащането им. При какви условия и срокове става това погасяване, т.е. преоформане, решават страните в рамките на закона. Министерството на финансите и министърът-принципал могат да „отписват“ дългове, т.е. да ги опрощават - чл.12, ал.1, т.2, с изключение на кредитите на държавни предприятия, кооперации на инвалиди, фирми и търговски дружества, които са направили вноски и дялови вноски при условията на ал.3 от чл.12 от ЗУНК.

Конституцията осигурява правомощие на президента да опрощава несъбираеми държавни вземания. Систематическото тълкуване на чл.98, т.12 и чл.106 от Конституцията не е основание за извода, че Министерският съвет не може да отписва задължения, както това е предвидено в чл.12а. Най-напред, президентът опрощава само несъбираемите задължения, а задълженията по чл.12а може да не са несъбираеми. От друга страна, Министерският съвет има правомощието, уредено в чл.106 от Конституцията, да ръководи изпълнението на държавния бюджет и да организира стопанисването на държавното имущество в случаите, предвидени в закона. Изпълнението на бюджета и организирането на стопанисването на държавното имущество в широк смисъл включва и възможност да се отписват дългове.

Несъстоятелен е доводът, че чл.12а накърнявал интереса на чуждестранните кредитори на държавата, защото с отписването на задълженията на частни лица към държавата последната по никакъв начин не намалява задълженията си към своите кредитори.

Тезата, че чл.12а е в нарушение с конституционните правомощия на Народното събрание във връзка с държавния бюджет, е несъстоятелна предвид правомощието на Министерския съвет, установено в чл.106 от Конституцията, на което вече бе отделено внимание.

Не може да бъде споделено и разбирането, че правилото на чл.12а накърнявало чл.19, ал. 2 от Конституцията. **Правото на стопанска инициатива, уредено в чл.19, ал.2, не е абсолютно и неограничено. То не съмнено е ограничено с правомощието както на президента, уредено в чл.98, т.12, така и на Министерския съвет по чл.106 от Конституцията.** Подобни ограничения са конституционно установени и признати в трайната практика на Конституционния съд - вж. решение No 6 от 1997 г. по конституционно дело No 32 от 1996 г., решение No 18 по конституционно дело No 12 от 1997 г., решение No 18 на Конституционния съд по конституционно дело No 9 от 1998 г.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Предвид изложените съображения, Ви молим да отхвърлите искането на група народни представители за обявяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и международни договори на нормите на

параграф 5g в частта относно думите „или на неговия купувач“, параграф 5e от ЗППДОБ, параграф 17 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗППОБП, и чл.12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г., създадени със ЗИДЗППДОБП.

7 април 1999 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО
ИКОНОМИЧЕСКАТА ПОЛИТИКА:**



/Никола Николов/