



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 9

София, 27 юли 1992 г.

(Обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 1992 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов	Милена Жабинска
Цанко Хаджистойчев	Любен Корнезов
Станислав Димитров	Пенчо Пенев
Нено Неновски	Александър Арабаджиев
Теодор Чипев	

при участието на секретар-протоколчика Славка Ризова, разгледа в закрито заседание на 21 юли 1992 г. конституционно дело №4 от 1992 г., докладвано от съдиите Цанко Хаджистойчев и Теодор Чипев.

Делото е образувано по искане от 19 февруари 1992 г. на 48 народни представители за установяване на противоконституционността на Закона за имуществото на Българската комунистическа партия, Българския земеделски народен съюз, Отечествения фронт, Димитровския комунистически младежки съюз, Съюза на активните борци против фашизма и капитализма и Българските професионални съюзи (ДВ, бр. 105 / 1991 г.). Твърденията са за нарушение на чл. 4, 6, 8, 11, 17 и 44 от Конституцията.

С определение от 5 март 1992 г. към същото дело е присъединено за съвместно разглеждане и решаване к.д. № 5 от 1992 г., образувано по искане от 25 февруари 1992 г. на 51 народни представители за установяване на противоконституционност на посочения по-горе закон в частта му относно имуществото на Българските професионални съюзи, като се иска и установяване на несъответствие на закона с признатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна.

С определение от 9 март 1992 г., като констатира, че се иска упражняване на правомощията по чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията, Конституционният съд е конституирал като заинтересувани институции по делото Българската социалистическа партия (БСП), Българския земеделски народен съюз - единен (БЗНС (е)), Отечествения съюз (ОС), Българската демократична младеж (БДМ), Българския антифашистки съюз (БАС), Конфедерацията на независимите синдикати в България (КНСБ), Народното събрание, Министерския съвет и министъра на финансите и е дал на същите възможност в 10-дневен срок от получаване на препис от определението да представят писмени становища. От всички са постъпили становища, с изключение на Отечествения съюз. В своето становище КНСБ е поискала да се отмени определението от 5 март 1992 г. за съединяване на к.д. № 4 и 5 за съвместно разглеждане и решаване. С определение от 21 април 1992 г. Конституционният съд е оставил това искане без уважение поради това, че съществува връзка между двете дела и специфичните особености на спора, изтъкнати от КНСБ, ще бъдат взети под внимание при съвместното разглеждане на съединените дела.

С определението от 21 април 1992 г. Конституционният съд е допуснал разглеждането на исканията по същество и е дал възможност на подателите им, както и на заинтересуваните институции, в 10-дневен срок

от получаване на препис от определението да представят доказателства. Въз основа на това определение са постъпили становища от БЗНС(е) и БАС, а от БСП и КНСБ - молби за продължаване на срока, които конституционният съд с определение от 12 май 1992 г. е уважил. В дадения им нов срок молителите не са представили доказателства или допълнителни становища.

С определение от 2 юли 1992 г. събраните доказателства са приети и приложени по делото. На подателите на исканията и на заинтересуваните институции е дадена възможност да се запознаят с тях и да вземат становище в 7-дневен срок от уведомяването им. Постъпили са становища от подателите на исканията и от заинтересуваните институции с изключение на БЗНС (е), Народното събрание и министъра на финансите. Със становището си БСП е приложила доказателства, които съдът с определение от 21 юли 1992 г. прие.

Конституционният съд, след като обсъди всички доказателства и доводи по делото, приема следното:

С чл. 1 на атакувания закон е обявено за незаконно придобитото имущество на посочените в него организации след 9 септември 1944 г. до датата на влизане на закона в сила и то се отнема в полза на държавата от правоприемниците на тези организации с изключение на недвижимите имоти, които същите организации са получили като компенсация за конфискувани им недвижими имоти през 1934 г.

През посочения в закона период както Българската комунистическа партия (БКП), която е имала изключително положение и ръководна роля в държавата, така и другите посочени в закона организации, които са били тясно свързани с нея, са получавали значителни държавни средства.

БКП е получила над 2,2 милиарда лева от бюджета, от които около 2 милиарда са от републиканския бюджет, а останалите - от местните

бюджети. Има данни за получени и 700 000 щатски долара от държавата през 1972 г.

Министерството на финансите е отпускало на ЦК на БКП средства от републиканския бюджет строго поверително и по скрит, завоалиран начин. Сумите не са фигурирали явно в бюджета при разглеждането и гласуването му от Народното събрание, прикривани са били чрез използване на условни наименования ("просвещение", "развитие на техниката" и пр.) и за тях са могли да знаят в Министерството на финансите само няколко служители, включително министърът. Посочената по-горе сума не включва данни за около 1/3 от годините на визирания период, с които общият размер ще бъде значително по-голям от показания. За последните 5 години (1985 - 1989) по сведения на БКП до Министерството на финансите получената сума е 677 милиона лева, докато за същия период собствените доходи са били общо 107 милиона лева, включително от членски внос - 62 милиона лева. Средствата от държавата, и то само от републиканския бюджет, надвишават с повече от шест пъти общия размер на собствените приходи и с повече от 10 пъти постъпленията от членски внос.

Българският земеделски народен съюз (БЗНС) е получавал средства от републиканския бюджет по същия начин както БКП - строго поверително, без разчети и отчети, без явно показване в бюджета, прикрити под други наименования и пр. Различието е само в това, че сумите са били по-малки. БЗНС е получил около 230 милиона лева, като сумата не включва данни за целия период, респективно за по-голямата част от него.

Отечественият фронт (ОФ) е финансиран по две направления - от републиканския бюджет и от местните бюджети. За годините, за които има данни и които представляват около половината от целия период, получената сума от републиканския бюджет е 57,3 милиона лева. За последните 10 години (1980 - 1989) тя е 41,6 милиона лева, т.е. по 4,1 милиона лева средногодишно. Тези суми са отпускани поверително и са извън сумите с

целево предназначение по държавни поръчки. От местните бюджети за последните 10 години ОФ е получил около 24 милиона лева.

Димитровският комунистически младежки съюз (ДКМС) също е получавал бюджетни средства. Сумата от републиканския бюджет е около 200 милиона лева и се отнася за по-малко от половината от целия период. От местните бюджети за капитални вложения за времето 1982 - 1990 г. са му били отпуснати 17 милиона лева. Освен това ДКМС е имал допълнително финансиране както чрез БКП от бюджетни средства, така и от различни стопански и други организации, като един от важните канали за това финансиране е бил фонд "ТНТМ".

Относно Съюза на активните борци против фашизма и капитализма има данни за получени от републиканския бюджет за безплатни лекарства за периода 1981 - 1990 г. около 50 милиона лева и от местните бюджети за клубовете му за периода 1977 - 1990 г. 20 милиона лева. Получавал е суми и чрез БКП.

Българските професионални съюзи (БПС) са получавали средства от републиканския бюджет, които за години, за които има данни (около 1/3 от целия период), възлизат на 630 милиона лева. За последните 10 години (1981 - 1990) сумата е 614 милиона лева, от които 102 милиона лева са по фонд "Инвестиционен".

Декларираното от правоприемниците на БКП и на другите организации имущество, което по силата на закона преминава към държавата, включително участие във фирми и прехвърлено на трети лица, е на стойност: БСП - 463 милиона лева, БЗНС (е) - 28,2 милиона лева, ОС - 21 милиона лева, БДМ - 41 милиона лева, и БАС - 0,4 милиона лева. В тези суми не са включени недвижимите имоти, върху които е учредено право на ползване от държавата - безвъзмездно и само в отделни случаи възмездно.

КНСБ е декларирала по закона имущество за около 150 милиона лева, включващо: недвижими имоти и вещни права - 84 милиона лева, движими вещи - 9 милиона лева, ценни книжа, вземания и парични средства - 18 милиона лева, дялово участие във фирми и издателства - 38 милиона лева.

Посочените данни показват, че стойността на имуществото на всяка една от визираните в закона организации, преминало по силата на същия към държавата, е неколkokратно по-малка от държавните средства, които са били отпуснати на тези организации.

Конституционният съд намира, че и двете искания са неоснователни. Приемането на закона има за цел да премахне последиците от срастването на БКП и на другите посочени в него организации с държавата, а също и да отстрани тяхното неоснователно обогатяване в големи размери за сметка на държавата чрез изтичането на значителни суми от републиканския и местните бюджети, които те са получили. Конституцията от 1971 г. в нейния член 1 беше създала предпоставките за срастването на БКП с държавата, от което се е възползвала не само тази партия, но и останалите тясно свързани с нея и служещи на нейните цели организации, чието имущество законът също отнема наред с това на БКП. Тъй като в новите политически условия съгласно чл. 11, ал. 2 от Конституцията няма място за политически монопол на една партия, срастването на партия и държава трябва да бъде премахнато, а това може да се извърши само по законодателен път. Като извършва реалното отделяне на засегнатите от него организации от държавата, оспорваният закон не влиза в противоречие с Конституцията, а изпълнява повелята на чл. 11, ал. 2 от нея.

Това отделяне се извършва чрез отнемане на имуществото на посочените в закона организации в полза на държавата. В далеч преобладаващата му част това имущество е придобито чрез средства, които държавата е отпуснала на тези организации. В чл. 1, ал. 1 на закона тяхното имущество се третира като "незаконно придобито" и затова се отнема.

Изразът "незаконно придобито" не е много прецизен, но замисълът на текста е ясен. Имуществото се счита като придобито неоснователно, защото в твърде значителна степен е набавено с отпуснати от държавата средства и така се е стигнало до нейното чувствително обедняване. Законът има възстановителна функция и цели да възвърне на държавата това, с което тя е обедняла. Размерът на отпуснатите държавни средства е за всяка от засегнатите организации много по-значителен в сравнение със стойността на имуществото, което държавата им отнема сега със закона. Тъкмо поради това обстоятелство законът подхожда към засегнатите организации по еднакъв начин въпреки разликата в отпуснатите им средства и в стойността на имуществото, което им се отнема. Трябва да се има предвид, че поради непълнотата на данните за твърде продължителния период от време, който законът счита за меродавен, размерът на получените средства при всяка от организациите е значително по-голям. Също така, без да се оспорва добросъвестността на организациите при подаване на декларациите по чл. 4 от закона, е твърде вероятно да се окаже, че в някои случаи е декларирано като свое имущество, което всъщност принадлежи на държавата.

Съществена особеност на закона е, че той се дезинтересира от отделния придобивен способ за различните активи на имуществото, което се отнема. Без значение е поради това, дали към съответния момент на придобиването действащото право е считало това придобиване за правомерно и основателно, или за неправомерно и неоснователно. Отнемането се извършва без оглед на това, дали съответната организация е надарена с дадено имущество, дали то е завещано, дали нейните приходи частично са от членски внос, от продажба на нейни печатни издания и т.н. Това абстрахиране на закона от естеството на придобивния способ не го прави противоконституционен. Опората и оправданието на този подход е в твърде значителната разлика между отпуснати средства и налично и сега отнемано имущество, което се наблюдава за всяка от засегнатите

организации. Някоя от тях не е оспорила събраните по делото доказателства, от които по несъмнен начин се установява значително по-големия размер на получените средства спрямо наличното имущество.

Не е основателно твърдението, съдържащо се в исканията, че се нарушава чл. 17 от Конституцията, който прогласява неприкосновеността на частната собственост. Посочените в закона организации, които при действието на предходната Конституция се бяха сраснали с държавата, едва при новата политическа обстановка и въз основа на сега действащата Конституция стават юридически лица на частното право в общоприетия смисъл. Да се задържи от тях имущество, предоставено от държавата или трансформирано от тях с получените от държавата средства, означава те да продължат да съществуват в новите условия с едно с нищо неоправдано предимство пред останалите подобни организации, като например другите партии, и по този начин фактически поради икономическото си облагодетелстване да пренесат и в тези нови условия един от най-големите недъзи на стария режим.

По същите съображения не са основателни и твърденията за противоречие на закона с чл. 6 и 11 от Конституцията. Тези норми не подкрепят исканията, а са опора за отхвърлянето им. Равенството и политическият плурализъм, прогласени в тези разпоредби на Конституцията, биха се накърнили, ако съответните организации запазят имуществото, което законът им отнема.

В искането се поддържа, че е нарушен чл. 8 от Конституцията и че ако държавата се чувства ощетенa, следва да търси правата си по съдебен ред. Това становище не може да бъде споделено. Чрез съдебен процес държавата не би могла реално и радикално да отдели засегнатите организации от себе си. За да възстанови това, с което е обедняла, държавата не може да бъде напътвана към водене на съдебен процес и да търпи в него различни възможни усложнения, произтичащи от материалноправни възражения,

които ответниците биха могли да противопоставят, като се позовават на правото, действащо към момента на придобиването на отделните активи от имуществото им, за да установят, че придобиването е станало с основание. В областта на материалното гражданско право приемането на закон с обратен ефект, макар да е рядко и поначало нежелателно явление, защото е свързано с изненада, не е нещо уникално. Като преурежда със закон с обратна сила отношенията си със засегнатите организации, държавата не нарушава Конституцията, а избира един способ да заличи бързо дълготрайните последици от срастването на партия и държава. Законовият път е за държавата единственият, за да дисквалифицира правно всички без разлика юридически факти, послужили като основание при придобиването на имуществото от засегнатите организации, и да възстанови в по-голяма степен, макар и частично, средствата, с които е обедняла. Затова възможността да приеме закон с такова съдържание не може да бъде отречена.

Не е основателен и упрекът, че законът имал конфискационен характер. Конфискацията и в гражданското право има характер на наказание и не предполага ощетяване, за да бъде наложена, докато атакуваният закон има възстановително предназначение и цели да възвърне на държавата средства, от които се е лишила с отпускането им на засегнатите организации и по този начин се е стигнало до нейното обедняване.

Не е основателен и доводът, че със закона е нарушен чл. 44 от Конституцията, който гарантира на гражданите правото да се сдружават. Законът не накърнява това тяхно право. Имуществото на посочените в закона организации, в които гражданите са се сдружили, се отнема не за да затрудни или осуети това сдружаване, а защото организациите са се обогатили за сметка на държавата. За да гарантира упражняването на правото на сдружаване, чл. 2 от закона задължава Министерския съвет и общините да осигурят помещения и движими вещи на правоприемниците

на организациите, чието имущество се отнема, за да могат да осъществяват своята дейност.

Във връзка със съображенията, които Конституционният съд излага по цитираните дотук текстове от Конституцията, трябва да се направи и изводът, че не е основателен доводът за нарушение на чл. 4 от Конституцията. Приемането на закона не поставя под съмнение правовия характер на държавата и не създава условия тя да се управлява в разрез с Конституцията.

При преценката на съобразността на закона с Конституцията Конституционният съд е на мнение, че по отношение на имуществото на Българските професионални съюзи няма място за изводи, които да се различават от тези, до които съдът стига във връзка с имуществото на другите засегнати организации. Значителният брой на членовете на БПС и произтичащият от него по-голям размер на членския внос не променя облика на тяхното имущество в сравнение с този на останалите организации и не е основание за преценка, че профсъюзното имущество е създадено предимно със собствени средства. Разликата между предоставените от държавата суми и наличното имущество, декларирано от КНСБ, също е значителна и възлиза на около 500 милиона лева, като при това трябва да се има предвид, че данни за предоставени средства от държавата има само за 1949 г. и за периода след 1974 г., което дава основание да се приеме, че подпомагането на профсъюзите от държавата е било още по-чувствително.

По отношение на БПС във второто искане се твърди, че законът нарушава общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна. Подателите на искането поддържат, че законът накърнява правото на свободна синдикална дейност и се позовава на Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за гражданските и политическите права, Международния пакт за икономическите и социалните права, Конвенция №

87 относно свободата на сдружаване и защитата на правото на организация и Конвенция № 98 за прилагане принципите на правото на организиране и водене на колективните преговори. Внимателният прочит на тези международни договори не разкрива никакво несъответствие на закона с тях. Няма нито един конкретен текст от тези международни актове, с който законът да не е съвместим. Лишено е от убедителност позоваването на чл. 2, 3, 7 и 10 от Конвенция № 87, на която подателите на искането придават определящо значение при преценката на съвместимостта на закона с международните задължения на България. Съдържащата се в конвенции № 87 и 98 правна уредба изхожда от естествената предпоставка, че синдикатите са отделени от държавата и не зависят финансово от нея, така че законът съобразно нормираната от него материя не би и могъл да влезе в противоречие с конвенциите, тъй като има различен предмет на регулиране в сравнение с тях.

Въз основа на изложените съображения и на основание чл. 149, ал.1, точки 2 и 4 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля исканията на групите от 48 и 51 народни представители за обявяване на Закона за имуществото на Българската комунистическа партия, Българския земеделски народен съюз, Отечествения фронт, Димитровския комунистически младежки съюз, Съюза на активните борци против фашизма и капитализма и Българските професионални съюзи за противоконституционен, както и искането на групата от 51 народни представители за обявяване на същия закон в частта му относно имуществото на Българските професионални съюзи за несъответстващ на

признатите норми на международното право и международните договори,
по които България е страна.

Решението е окончателно.

Председател: Асен Манов