

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

НА СЪЮЗА НА РАБОТОДАТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1/2001 Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В изпълнение на предоставената ни с определение от 13 февруари 2001 г. по к.д. № 1 /2001 г. възможност Управителният съвет на Съюза на работодателите в България изразява следното становище по въпросите, повдигнати пред Конституционния съд по това дело:

Съюзът на работодателите в България е неправителствено доброволно сдружение с нестопанска цел на собствениците на дружества, работещи на територията на Република България. Сред неговите основни цели фигурират формулирането на общи становища относно съществуващата правна уредба, засягаща стопанската дейност и съдействието за развитието на благоприятна правна уредба за укрепване и развитие на стопанската дейност.

В светлината на тези цели и от гледна точка на цялостната му дейност за Съюза са съществени принципните (конституционните) основи на правния ред въобще и на правната уредба на стопанската дейност в частност.

В това отношение Съюзът изразява пълно съгласие с принципната постановка, отразена в решение № 22 от 10 декември 1996 г. по к. д. № 24/1996 г.(ДВ: бр.1 от 3 януари 1997 г.) на Конституционния съд, която гласи така: "Принципът на правовата държава, съдържащ се [чл. 4, ал. 1 от Конституцията ] освен всичко друго означава, че основите на правовия ред, заложиени в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти".

Конституционният съд е препотвърдил тази постановка в решение № 17 от 16 декември 1999 г. по к.д. № 14/1999 г. (ДВ, бр 113 от 28 декември 1999 г.), посочвайки още, че "намесата в частноправните отношения е в нарушение на чл. 19, ал.1 и 2 от Конституцията, които съответно утвърждават принципа на свободната стопанска инициатива и гарантират еднакви правни условия за стопанска дейност".

От друга страна е ясно, че правото на свободна стопанска инициатива няма и не може да има абсолютен характер, че свободата на стопанска инициатива не изключва необходимостта от някаква степен на държавно регулиране и на държавен контрол върху стопанската дейност. Самият Конституционен съд неколкократно е посочвал критериите за определяне на възможните предели на държавна намеса. В това отношение се позоваваме на решение № 6 от 25 февруари 1997 г. по к.д. № 32/ 1996 г. (ДВ, бр 21 от 1997 г., Сб. РОКС, 1997, с.46, на с.48), където и критериите въобще и предвидените в Конституцията хипотези са формулирани най-пълно. С оглед на тях приемаме, че законодателната намеса, осъществена с § 6 ПЗРЗДС, не е в съгласие с нито една от тези хипотези, респ. не е обоснована с оглед защитата на други конституционни ценности. Не съставлява сама по себе си такава ценност - и то не само защото не е изрично посочена в това решение на Конституционния съд - държавната собственост като такава (за разлика от обществената собственост по смисъла на Конституцията от 1971 г., т.е. при друга обществено-икономическа система, съвършено различна от установената в чл.19 от действащата Конституция). Допустимо е (чл.17, ал.4 от Конституцията) режимът на обектите на държавната и общинската собственост да се определя със закон, какъвто всъщност е и самият Закон за държавната собственост, но щом като държавата и общините могат да имат и частна собственост, с което за тях се открива възможността да извършват стопанска дейност и да бъдат участници в гражданския оборот, упражняването на правото на частна собственост става при условията на равнопоставеност на всички правни субекти (решение № 19 от 21 декември 1993 г. по к. д. № 11/1993 г.; ДВ, бр. 4 от 1994 г.).

Вярно е и от материалите по делото, с които разполагаме, може да се заключи, че законната разпоредба, възпросите за чиято конституционност и съответствие с международен договор, по който Република България е страна, са отнесени за решаване пред Конституционния съд, се прилага по повод на заварени правоотношения, един от субектите по които е самата държава. Това обстоятелство на пръв поглед разширява пределите, в рамките на

които държавата е овластена да регулира правоотношенията по начин, който тя счита за целесъобразен. Като страна в частни правни отношения обаче държавата трябва да действа при условията на равнопоставеност, а не като носител на публична власт, на властнически правомощия. Обратното би означавало, че е допустимо държавата произволно да определя съдържанието на правоотношенията, по които тя е страна. Както Конституционният съд е подчертал (отново в р. № 17 по к. д. № 14/1999 г.), макар и по повод на различна хипотеза (в която държавата се включва в съществуващо правоотношение между частноправни субекти), подобен акт на намеса от страна на държавата в правоотношение, което предпоставя равнопоставени субекти, чрез регулирането му по законодателен път по начин, който тя счита за целесъобразен, надхвърля конституционно установените и допустими граници на държавна намеса.

Ако законодателят има някакви разумни съображения да фиксира срока, за който може да се учредява право на ползване върху недвижим имот - частна държавна собственост, както е сторил това чрез установяването на такъв срок в разпоредбата на чл. 56, ал.1 ЗДС, същите (евентуални) съображения не са еднакво валидни при решаването на въпроса за заварените правоотношения, които имат за свой предмет право на ползване, учредено по установения ред преди влизането на Закона за държавната собственост в сила, каквото е предназначението на преходната разпоредба на § 6. Друг е въпросът, че от гледна точка на съдържанието на вещното право на ползване и на неговата уредба в Закона за собствеността, която се прилага и относно правото на ползване върху държавен или общински имот (чл.62 ЗС), е очевидно, че то нормално и обикновено се учредява за период, значително по-дълъг от фиксирания в чл.56, ал.1 ЗДС (идея, която стои в основата на чл.59 ЗС и намира израз в тази разпоредба).

Не са съвсем очевидни обаче съображенията, обусловили разрешението, което се съдържа в оспорената преходна разпоредба.

Заварените правоотношения са създадени върху една важна предпоставка, която се състои в това, че другият субект на правоотношението се е доверил на правната уредба, съществуваща и действаща при възникването на правоотношението. В случай, че този ред е допускал право на ползване да бъде учредено за (значително) по-дълъг период, естествено е, че при неговото определяне във всеки отделен случай частноправният субект, който много често е стопански субект, да съобрази редица обстоятелства,

които се отнасят до стойността на учреденото право ( което в редица случаи е отстъпено възмездно), до размера на инвестициите, необходими за нормалното или определеното в учредителния акт ползване, периода на тяхната възвращаемост и др.п.

Едностранното прекратяване със закон на правоотношението, което има за предмет отстъпено право на ползване, поражда проблеми в две насоки: а) дължимото обезщетение и б) накърняване на правната сигурност.

Не може да бъде спорно, че действието на § 6 ПЗРЗДС има прекратителен ефект по отношение на право на ползване върху държавен имот, учредено преди влизането в сила на Закона за държавната собственост, който настъпва с изтичането на 10-годишния срок. Освен това, този ефект е и отчуждителен, защото продължителността на срока, за който правото на ползване е било учредено, е съществен елемент от неговото съдържание, от материалните измерения на неговия обем. Чрез прекратяването се посяга върху платената цена (когато правото е учредено възмездно), върху извършените инвестиционни разходи, върху инвестиционните намерения и очаквания и т. н. Прилагането на срока по чл. 56, ал 1 ЗДС означава, че носителят на правото на ползване се оказва лишен от свое притежание.

Както в акта, с който Конституционният съд е сезиран, е отбелязано, съдът трайно приема, че под конституционно гарантираното и защитено право на собственост трябва да се разбира не само вещното право на собственост в тесен смисъл, но като обхващащо и други имуществени права. Такова, като стоящо най-близо по своето съдържание до правото на собственост, безусловно е ограниченото вещно право на ползване. Неговото накърняване, следователно, е допустимо само при условията на чл.17, ал.5 от Конституцията.

Принудителното отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди е крайна мярка, която може да бъде приложена единствено при спазването на стриктните изисквания на тази конституционна разпоредба. Последната се явява важна конституционна гаранция на неприкосновеността на частната собственост, установена в чл.17, ал. 3. Разпоредбата на § 6 ПЗРЗДС не държи никаква сметка за своите отчуждителни последици и за този важен конституционен ограничител. Тя не съдържа способ за уреждане на последиците, произтичащи от отчуждаването и по силата на действието си изключва възможността да бъде определено предварително и равностойно обезщетение в зависимост от особеностите на всеки конкретен случай. Ето защо противоречието й с чл.17, ал.3 и 5 от Конституцията е очевидно.

От друга страна, особено с оглед на отбелязаната цел на Съюза, свързана с развитието на "благоприятна правна уредба за укрепване и развитие на стопанската дейност...", намираме, че разпоредби от рода на оспорената влияят - предвид на тяхното ретроактивно действие - изключително негативно на правната сигурност. А изискването за правна сигурност, която дава възможност на правния (стопанския) субект да съобрази своето поведение със съществуващата правна уредба и да предвиди последиците от нея, е съществен елемент на принципа на правовата държава. От гледище на този принцип е недопустимо да се въздейства на правоотношение, при чието създаване страната, имаща качеството на частноправен субект, се е доверила на установения ред и е проектирала своето поведение (включително и стопанско) с оглед на един продължителен период, като далеч преди изтичането на уговорения срок държавата, чрез приет от нея закон, туря край на правоотношението. Налице е, при това положение, противоконституционност и с оглед на нарушаването на чл. 4, ал 1 от Конституцията.

Що се отнася до второто основание, с което е сезиран Конституционният съд - по чл. 194, ал. 1, т.4 от Конституцията, като възприемаме съображенията, изложени в искането във връзка с него, намираме, че то води до резултата, който следва и от разрешаването на искането за установяване на противоконституционност. В това отношение се позоваваме на принципната постановка, развита от Конституционния съд в решение № 2 от 18 февруари 1998 г. по к.д. № 15/1997 г., (ДВ, бр 22 от 1998 г., на с. 49 от Сб.РОКС, 1998), съгласно която тълкуването на съответните разпоредби от Конституцията в материята на правата на човека следва да бъде съобразено във възможно най - голяма степен с тълкуването на нормите на ЕКПЧ".

Посочените в искането, а и редица други решения на Европейския съд по правата на човека излизат от разбирането, че понятието "притежания" по смисъла на чл.1, параграф 1, изр. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи има автономно значение, обхваща права, които имат имуществен характер и не се отнася само до вещното право на собственост в тесен смисъл. А отчуждаването на "собственост", без заплащането на обезщетение, което съответства разумно на нейната стойност, обикновено съставлява такава намеса от страна на държавата при упражняването на прогласеното в тази разпоредба право, която не може да бъде оправдана съгласно чл. 1. С оглед на посочената по-горе принципна постановка, изложена в решение № 2 по к. д. № 15 / 1997 г, за " конформно тълкуване " на

Конституцията в областта на правата на човека аргументацията на Европейския съд по правата на човека във връзка с тълкуването и прилагането на чл.1 от Допълнителния протокол може да се използва още при обосноваването на противоконституционността на § 6 ПЗРЗДС предвид на противоречието му с чл.17, ал.3 и 5 от Конституцията.

По тези съображения Съюзът на работодателите в България изразява становище в смисъл, че искането е основателно и следва да бъде уважено и на двете основания, на които е предявено.

София  
1 март 2001 г.

~~С УВАЖЕНИЕ:~~

В. ВАСИЛЕВ-Председател  
на Управителния съвет