

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
 МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

М. 03.0078
 14.04.99г.

ДО
 КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
 НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Из Министерство на
 Г-н Бозарб

СТАНОВИЩЕ

на

19.04.99

[Signature]

МИНИСТЪРА НА ФИНАНСИТЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 4/1999 г.

ОТНОСНО:

Искането на група народни представители от 38-то Народно събрание за установяване противоконституционността и несъответствието с международни договори, по които Република България е страна, на § 5д от допълнителните разпоредби в частта "или на неговия купувач" и на § 5е от допълнителните разпоредби на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (ЗППДОБП), на § 17 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗППДОБП (ДВ, бр. 12 от 1999 г.) и на чл. 12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г.(ЗУНК)

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С искане на 57 народни представители от 38-то Народно събрание се пледира установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които Република България е страна, на горепосочените разпоредби от ЗППДОБП и от ЗУНК. В искането се поддържа, че посочените норми противоречат на чл. 4, чл. 6, чл. 19, ал. 2, чл. 120 и чл. 98, т. 12 от Конституцията на Република България, както и на чл. 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните

свободи, на чл. 2, т. 1 и 4 от Договора между Народна Република България и Федерална Република Германия относно взаимно насърчаване и взаимна защита на инвестициите и на чл. II, т. 2, б. "а" и б. "б" от Договора между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестициите.

С определение от 30 март 1999г. по конституционно дело № 4/1999 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал министъра на финансите като заинтересувана страна по делото.

С оглед на предоставената ми възможност, изразявам следното становище:

Считам, че искането на групата народни представители е неоснователно по следните съображения:

1. По § 5д от допълнителните разпоредби на ЗППДОБП в частта "или на неговия купувач".

В искането се твърди, че нормата на § 5д противоречи на чл. 4, чл.6 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията, защото създава възможност за "предопределяне" на титуляра на конкретна концесия или лицензия - купувач по приватизационната сделка, не се гарантират еднакви правни условия за стопанска дейност, което води до злоупотреба с монополизъм и неравноправно третиране на чуждестранните инвеститори.

Разпоредбата предвижда предоставянето на лицензионни и концесионни права без търг или конкурс на два вида субекти – държавно предприятие или на неговия купувач. Законовият текст не предопределя кой ще бъде купувач по подобна приватизационна сделка, нито ограничава по какъвто и да е друг начин кръга на купувачите, съответно и на кандидатите за купувачи. Предвидената правна възможност

съществува за всички юридически и физически лица, които могат да бъдат участници в приватизацията, включително и за чуждестранните инвеститори. В чл. 4 и чл. 6 от Конституцията са прогласени принципите за правовата държава и равенството на гражданите пред закона. Не може да се приеме тезата, че § 5д от ДР на ЗППДОБП противоречи на тези принципи, защото това е законова разпоредба, която не е насочена към разделяне на гражданите на основата на тяхната раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход и пр. По отношение на предвидените в чл. 19, ал. 2 от Конституцията равнопоставеност на стопанските субекти и предотвратяване на злоупотребата с монополизъм, считаме, че предоставянето на лицензионни и концесионни права без търг или конкурс на определени със закон стопански субекти не противоречи на Конституцията. В този смисъл са и мотивите на Решение № 30 от 1998г. на Конституционния съд по к.д. № 23/1998 г., в които се приема, 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. Държавата като собственик е равнопоставена на всички останали субекти на търговското право, когато управлява своята частна собственост, но управлението на публичната държавна собственост е свързано с властническите правомощия на държавата и удовлетворяването на обществени интереси, поради което режимът е обвързан само с разпоредбата на чл. 18, ал. 5 от Конституцията – да се определя на ниво законодателен акт. Допустимо е отклонение от конституционните принципи за равен старт и свободна стопанска инициатива, гарантиращи частната собственост на търговските субекти.

Не би могло да се търси противоречие между разпоредбата на § 5д

от ДР на ЗППДОБП и поетите от Република България ангажименти по международни договори и по-специално тези по чл. 2, т. 1 и т. 4 от Договора между Народна Република България и Федерална Република Германия относно взаимно насърчаване и взаимна защита на инвестициите и с чл. II, т. 2, б. "а" и "б" от Договора между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестициите. Посочените текстове са несъотносими към § 5д от ДР на ЗППДОБП. Те уреждат справедливото третиране на инвестициите, направени от инвеститорите от съответните държави. Не само атакуваната разпоредба, но и целият закон не предвижда никакви ограничения за германски или американски инвеститори. Нещо повече – всички чуждестранни лица са приравнени към местните лица по отношение на участието в приватизацията, което по своята същност представлява предоставяне на "национален режим" за чуждите инвеститори.

2. По § 5е от допълнителните разпоредби на ЗППДОБП и на § 17 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗППДОБП (ДВ, бр. 12 от 1999 г.).

В искането се твърди, че посочените разпоредби противоречат на чл. 120, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията, както и на чл. 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. В своята практика Конституционният съд многократно се е произнасял, че възможността за изключване на съдебния контрол върху административните актове, предоставена на законодателя с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, е изключение и следва да се тълкува и прилага ограничително. Законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административните актове само тогава, когато това

изключение не накърнява конституционно признати права и свободи на гражданите или когато друга, по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност, трябва да бъде приоритетно защитена. В този смисъл Конституционният съд се е произнесъл в Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25/1996 г. и Решение № 22 от 1998 г. по к.д. № 18/1998 г., като е приел, че при прилагането на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, законодателят е ограничен само от изискването да не се нарушават основни конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права. Считаме, че изключването на възможността за обжалване на административните актове по реда на Закона за административното производство и на Закона за Върховния административен съд, предвидено в § 5е от ДР на ЗППДОБП, не нарушава основни конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права и е в границите на допустимото от Конституцията. Правото и възможността за участие в приватизацията на едно лице – купувач на държавно имущество, не е от категорията на основните човешки права и на тази възможност не съответства конституционно задължение за държавата да допусне всеки желаещ до участие в приватизацията и да сключи с него договор за продажба на имуществото си. В искането на народните представители не се сочи конкретно кои конституционнозащитени права на гражданите могат да бъдат нарушени от административните актове на органите по чл. 3 от ЗППДОБП, които се издават в процеса на подготовката на приватизационната сделка и преди сключването на договор за покупко-продажба, по силата на който купувачът придобива конституционно защитеното право на собственост.

По своята същност приватизацията не е административна дейност, свързана с упражняване на властнически правомощия от държавните органи по отношение на гражданите и юридическите лица, а представлява дейност, при която държавата прехвърля своята собственост на физически и юридически лица при условия и по ред, определени със закон. Държавата като собственик има същите права, каквито имат физическите и юридическите лица, когато продават свое собствено имущество, включително и правото да прецени с кой купувач и при какви условия да сключи договор, както и да откаже сключването му. В конкретния случай изключването е извършено с изричен законов текст в съответствие с изискването на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Не е основателно твърдението в искането, че е нарушено изискването за изричност с общото определяне на актовете, тъй като законът в § 5д от ДР недвусмислено и ясно определя неподлежащите на обжалване актове. Нещо повече – второто изречение на атакуваната разпоредба предоставя възможност на участниците в приватизационните процедури, чиито права и законни интереси са били накърнени, да ги защитят по общия исков ред. В конкретния случай законодателят осигурява една по-пълна и по-сигурна защита на правата на лицата - участници в приватизационната процедура.

Участието в приватизацията е правна възможност, а не основно гражданско право, на което да съответства задължение на държавата, следователно не може да има противоречие с чл. 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Несъотносимо е и позоваването на несъответствие с разпоредби на Всеобщата декларация за правата на човека, от което се извежда и противоречие на нормите на §5е от ДР на ЗППДОБП и на § 17 от ПЗР

на ЗИД на ЗППДОБП с чл. 149, ал. 1, т. 2 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията, тъй като декларацията не е международен договор, ратифициран по конституционен ред, обнародван и влязъл в сила за Република България.

3. Относно чл. 12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г.

В искането на народните представители се твърди, че чл. 12а от ЗУНК противоречи на чл. 98, т. 12, чл. 84, т. 2 и на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България.

С чл. 12а, ал. 1 от ЗУНК е предоставено правомощие на Министерския съвет да отписва задълженията по този закон /главница и лихви/ на търговските дружества към държавата при условие, че след приватизационната сделка са приватизирани над 50 на сто от дяловете или акциите на дружеството. Задълженията се отписват след сключването на приватизационната сделка.

В искането се твърди, че терминът "отписване" в новосъздадения член 12а от ЗУНК е заимстван от чл. 2 на същия закон и се прави необоснован извод, че съгласно посочената разпоредба *ex-lege* дългът на предприятията се преоформя в задължение към държавата и се разсрочва, но без да се погасява. Подобно твърдение не може да се приеме, тъй като чл. 2 урежда само отписването на вземания на търговските банки, като последица от действието на закона. Вярно е, че по силата на закона, дългът на предприятията се преоформя в задължение към държавата, но не във всички случаи това предполага разсрочване и изпълнение на дълга. С разпоредбата на чл. 12 от ЗУНК са предвидени съответно възможности за погасяване /под "погасяване" законът има предвид изпълнение/ или за отписване на преоформените задължения при наличието на определени предпоставки. Тази разпоредба, която има правно действие от 1994 г. и

същите правни последици, каквито произтичат от новия чл. 12а, обаче, не се атакува от народните представители.

Без да навлизаме в теоретичен спор относно правното действие на опрощаването и отписването, считаме, че опрощаването на държавни вземания по чл. 98, т. 12 от Конституцията на Република България не е изключително правомощие на президента, като не съществува конституционна забрана за определена категория държавни вземания, това да става със закон в рамките на конституционно определените правомощия на Народното събрание. Освен това, следва да се има предвид и характерът на вземанията на държавата по ЗУНК, които произтичат от договорни отношения и са гражданско-правни по своята природа, за разлика от публично-правните държавни вземания, които възникват по силата на закон, като данъци, такси, мита и др.

При преценката за конституционосъобразност на чл.12а от ЗУНК следва да се има предвид, че регламентацията на тези отношения е въпрос на законодателна целесъобразност. С прилагането на разпоредбата на чл. 12а се цели положителен икономически ефект и ускоряване на извършващата се структурна реформа в страната.

Не приемаме твърдението, че предвидената в закона възможност Министерският съвет да отписва определена категория държавни вземания води до изземване или накърняване на изключителното правомощия на Народното събрание да приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му, тъй като Министерският съвет осъществява своята дейност в рамките на законите, включително и на годишните закони за държавния бюджет на Република България.

Намираме за неоснователен и необоснован и извода на групата народни представители, че атакуваният текст противоречи на чл. 19, ал. 2

от Конституцията. С нормите, съдържащи се в чл.12а, не се предопределят нито предприятията, нито купувачите, както и по никакъв начин не се ограничава кръга им, а само се определят законовите условия, в рамките на които Министерският съвет може да упражнява правомощията си.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед на изложеното считам, че искането на групата народни представители за установяване на противоконституционността и несъответствието с международни договори, по които Република България е страна, на § 5д от ДР на ЗППДОБП в частта “или на неговия купувач” и на § 5е от ДР от ЗППДОБП, на § 17 от ПЗР на ЗИД на ЗППДОБП (ДВ, бр. 12 от 1999 г.) и на чл. 12а от ЗУНК е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР



МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ