

16

ТРИДЕСЕТ И ДЕВЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Комисия по икономическата политика

СТАНОВИЩЕ

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх.№	253-01-72
Дата	17 / 06 2002 г.

по конституционно дело № 10/2002 г.

13 50
Сщ

за установяване на противоконституционност на чл. 3, ал. 2 и 4, чл.6, ал. 4, чл. 11 и чл. 16, ал. 1, т. 5 в частта досежно думите “относно тяхната законосъобразност” от Закона за приватизация и следприватизационен контрол, както и на § 22 от Преходните и заключителни разпоредби на същия закон

На извънредното заседание, проведено на 13 юни 2002 г., Комисията по икономическата политика обсъди искането на 48 народни представители от XXXIX-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 3, ал. 2 и 4, чл.6, ал. 4, чл. 11 и чл. 16, ал. 1, т. 5 в частта досежно думите “относно тяхната законосъобразност” от Закона за приватизация и следприватизационен контрол, както и на § 22 от Преходните и заключителни разпоредби на същия закон, във връзка с което Народното събрание е конституирано като страна по конституционно дело № 10 от 2002 г.

По т.1.

В искането за обявяване за противоконституционни разпоредбите на чл. 3, ал. 2 и 4 от ЗПСК се твърди, че същите противоречат на чл. 17 и чл. 140 от Конституцията на Република България, регламентиращи особена закрила на правото на собственост.

Това твърдение е неоснователно. Атакуваните разпоредби на чл.3, ал. 2 и 4 от ЗПСК не противоречат на чл. 17 и чл. 140 от Конституцията досежно правото на собственост на общините и следващото от това тяхно право на разпореждане с общинска собственост.

С разпоредбите на чл.3, ал.2 и ал.4 по никакъв начин не се отнема правото на общината да упражнява правото си на разпореждане с общинската си собственост, както и няма запис, че Агенцията за приватизация като специализиран държавен орган за осъществяване на приватизация в определените със закона случаи

има каквито и да са правомощия по отношение на общинската собственост. Също така няма норма в закона, която да поставя под съмнение и да ограничава правото на общините да имат своя собственост, призната в чл. 140 от Конституцията. Но с цел осъществяване на задължението на общините да използват общинската собственост в интерес на териториалната общност, със закон могат да се създават определени правила за случаите, когато общините са изразили воля за продажба на обекти – тяхна собственост, без това да трябва да се счита *arguо* за нарушение на конституционните принципи и норми, когато те са спазени.

Коректният прочит на чл. 3, ал. 2 от ЗПСпК показва, че с първото изречение се установява задължение за общинските съвети в определен от закона срок да приемат списък на общинското участие, което се счита с открита процедура за приватизация *ex lege* от момента на обнародване на списъка в “Държавен вестник”. С второто изречение на разпоредбата се изисква приемането и на втори списък относно общинското участие, което ще бъде обявявано за приватизация впоследствие с отделни решения (т.нар. “отлагателен” списък). С този запис законът задължава общинските съвети единствено да приемат посочените два списъка, чието съдържание следва да бъде формирано изцяло по тяхна преценка, с което да декларират публично и ясно своите приватизационни намерения.

Изпълнението на това задължение има две възможни последици – за включените в първия списък (ако е прието, че има такива) се създава автоматичен режим за откриване на приватизационни процедури. За тези във втория случай, също при наличие на решение да бъдат определени такива, ще бъде необходимо приемане на отделни решения за всеки конкретен случай по реда на чл. 3, ал. 3, т. 2, ако има воля от съответния общински съвет да бъдат приватизирани впоследствие, а ако няма такава воля – ще продължават да бъдат общинска собственост. В целия този процес общинските съвети разполагат с пълното си и ненакърнено право да вземат самостоятелно и суверенно решения кои общински участия да бъдат отнесени към единия режим, и кои – към другия. В нито един момент Агенцията за приватизация няма каквото и да е отношение към този процес, на нея е признато право да взема решения за приватизация единствено в хипотезата на чл.3, ал.3, т.3 от закона, която не касае обекти на общинската собственост.

С цитираната в искането на народните представители разпоредба на чл.3, ал.4 също няма основание да се приеме, че противоречи на конституционни текстове и нарушава правомощията на общините за разпореждане с тяхната собственост. Разпоредбата

има за цел да допринесе за изчерпателно регламентиране на реда за откриване на приватизационни процедури, като урежда случаите на новообразувани дружества с държавно или общинско участие след влизане на ЗПСпК в сила. Какво се разбира под новообразувани дружества е пояснено в § 4 от ДР на ЗПСпК, като коректно е предвидено такава възможност да възникне както за дружества с държавно, така и с общинско участие. С оглед на това има ясно разпределение на правомощията на приватизиращите органи съобразно обстоятелството чия собственост се приватизира. В случаите на новообразувани дружества с държавно участие, компетентен орган за вземане на решение за приватизация е Агенцията за приватизация. В случаите на новообразувани дружества с общинско участие, решенията за приватизация следва да се вземат от общинските съвети. Няма хипотеза, визирана от закона, нито опасност да се очаква от практиката, че Агенцията за приватизация или друг държавен орган могат да вземат решения за разпореждане с общинска собственост или могат да игнорират правото на общинските съвети да приемат решения от тяхна компетентност, включително относно вземане на решения за приватизация на общинско участие в търговски дружества или други обекти – общинска собственост.

С оглед на изложеното, разпоредбите на чл. 3, ал. 2 и ал. 4 от ЗПСпК не противоречат на конституционни норми и не накърняват конституционно признати права на общините.

По т.2.

В искането си народните представители твърдят, че ал.4 на чл.6 била противоконституционна, защото възможността за промяна на практиката по прилагането на закона можела да доведе до противоречиво и субективно прилагане и тълкуване на закона, а това било в противоречие с чл.19, ал.2 от Конституцията.

Твърдението за противоконституционност на чл.6, ал.4 е неоснователно. Атакуваната норма не противоречи на чл.19, ал.2 от Конституцията.

Приватизиращите органи могат да променят своята практика.

От една страна, органите за приватизация действат не само като органи с обвързана компетентност, но и като органи с оперативна самостоятелност. Това положение е несъмнено, предвид правилата на чл.3, ал.3 и чл.32, ал.1 – 3 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол (ЗПСПК). Защото в предвидените от закона случаи и в рамките на своята компетентност органите за приватизация могат да решат дали да приватизират дадено предприятие или не. Те избират (поначало по свое усмотрение) и

приватизационния способ. Доколкото приватизационните органи действат като органи с оперативна самостоятелност, те могат да променят и своята практика, особено при промяна на фактическата и правна обстановка, стига да спазват точно изискванията на закона.

От друга страна, дори и органите за приватизация да са органи с обвързана компетентност, тяхната практика подлежи на изменение. Защото всеки нормативен акт, включително ЗПСПК, след като се обнародва и влезе в сила, се отделя от своя автор, превръща се в обективна даденост, от която трябва да се изхожда при изясняване съдържанието и при прилагането на правните норми. При тълкуването и прилагането трябва да се държи сметка не само за волята на историческия законодател, но и за нуждите и духа на времето, когато се тълкува и прилага правната норма. Затова тълкуването на правната норма трябва да съдейства за приспособяването ѝ към онези социални цели, които тя в момента на прилагането си следва да обслужва. Това положение е безспорно както в теорията (вж. Апостолов, И. Еволюция на континенталната тълкувателна теория, Годишник на ЮФ, т. XII и XIII, Павлова, М. Гражданско право. Обща част. Том първи. София, 1995, с.119), така и в съдебната практика.

След като приватизиращите органи могат да променят своята практика, те трябва да я огласяват. Това изискване е в съответствие с обявената в чл.2, ал.1 ЗПСПК цел на закона да създаде условия за прозрачност и равнопоставеност на инвеститорите. То е израз и на установените в модерното европейско административно право принципи на “легитимните очаквания” и “предвидимост на действията на администрацията” (вж Р.Р.Сraig, Administrative Law, London, “Sweet & Maxwell”, 1999, р. 653-654), които изискват субектите на административното право да са информирани за всяко изменение в практиката на административните органи, така че да могат да съобразят поведението си с това изменение.

По т.3.

Следващото оплакване в искането на народните представители е, че предвиденото в чл.16, ал.1, т.5 ЗПСПК правомощие на надзорния съвет на Агенцията за приватизация да се произнася по законосъобразността на приватизационните сделки, противоречало на чл.119 и 120 от Конституцията, защото правото за произнасяне по законосъобразност било предоставено единствено на съдилищата. Затова в искането се моли да се обяви за противоконституционен изразът “относно тяхната законосъобразност”.

И това искане е неоснователно.

Не само съдът упражнява контрол за законосъобразност върху административните актове. С такава компетентност разполага и по-горестоящият административен орган.

Това положение е изрично закрепено в Конституцията, която урежда правомощие на Министерския съвет да отменя незаконосъобразните актове на министрите – чл.107.

Общите правила, които допускат упражняване на контрол за законосъобразност от по-горестоящите административни органи, са включени в Закона за административното производство – чл.30, ал.1, 2 и 3, чл.32 ал.1, изр.2. Така съгласно чл.30, ал.1 от Закона за административното производство (ЗАП) по-горестоящият административен орган се произнася с мотивирано решение, с което отменя изцяло или отчасти административния акт като незаконосъобразен. Когато административният орган противозаконно е отказал да издаде административен акт или документ, по-горестоящият административен орган го задължава да извърши това, като определя и срока – чл.30, ал.2 ЗАП. Ако административният акт е незаконосъобразен и вместо него трябва да се издаде друг, по-горестоящият орган връща преписката на органа, издал акта, със съответни задължителни указания – чл.30, ал.3 ЗАП. По предложение на прокурора влезият в сила административен акт може да бъде изменен или отменен от по-горестоящият административен орган и когато съществено е нарушен законът – чл.32, сал.1, изр.2 ЗАП.

Положението, че по-горестоящите административни органи упражняват контрол за законосъобразност, е не само нормативно уредено. То е безспорно и в правната теория (вж. Стайнов, П. Административно правосъдие, С., 1936, с.11, Димитров, Д. Административен процес. С., 1994, с.102, Дерменджиев, И. Административно право на република България. Обща част. С., 1996, с.253, Хрусанов, Д. Оспорване на административни актове, С., 2002, с.39-40).

Административният контрол на по-горестоящите административни органи, който може да бъде и контрол за законосъобразност, е неразделна част от изпълнителната дейност и административното производство в съвременната държава. Той е гаранция за изпълнението на издаваните от административните органи управленски решения и се явява средство за проверка на тяхното качество с оглед установените критерии и стандарти на държавното управление.

Упражняваният от съда контрол върху законосъобразността на административните актове, за разлика от административния контрол, е израз на съдебната власт. Съдът разрешава спорове

относно уредени от административното право отношения. Административният съдебен процес има за единствена задача да възстанови законосъобразното развитие на административните правоотношения. Съдебният контрол, за разлика от административния, е само за законосъобразност. Той се упражнява от независим орган извън системата на административните органи по процедура, която осигурява в пълнота правото на защита на субектите на административното право и чиито решения се ползват със сила на пресъдено нещо (вж. Стайнов, П. Административно правосъдие, С., 1936, с. 14-24).

Надзорният съвет на Агенцията за приватизация е висшестоящ на изпълнителния съвет административен орган, който контролира дейността на изпълнителния съвет – чл.16, ал.1, т.1 ЗПСПК. Затова правомощието му да упражнява контрол за законосъобразност върху сключените въз основа на решение на изпълнителния съвет приватизационни сделки е конституционносъобразно и правомерно. Осъществяването на административен контрол от Надзорния съвет на Агенцията за приватизация не ограничава правото на защита на административно-правните субекти по съдебен път и не препятства възможността за осъществяване и на съдебен контрол.

По т.4.

Последното искане на народните представители е за обявяване на чл.11 и § 22 от преходните и заключителни разпоредби на закона за противоконституционни поради нарушаване на принципа на равнопоставеност, прогласен от Конституцията, без да е цитирана конституционна норма в този смисъл, както и на нормата на чл.17, ал.5 от Конституцията.

Това твърдение е неоснователно. Атакуваните разпоредби на чл. 11 ЗПСПК и § 22 от ПЗР на същия закон не нарушават конституционния принцип на равнопоставеност, както и на чл.17, ал.5 от Конституцията.

От изложението към тази част от искането не става ясно с какви аргументи се оспорва конституционносъобразността на чл.11, който създава задължение към Министерския съвет да приеме и обнародва годишен списък на търговски дружества с държавно участие в капитала, при приватизацията на които се допуска плащане с непарични платежни средства, предвидени в закон. По отношение на всички други лица тази норма няма пряка насоченост и не създава никаква неравнопоставеност, както и няма отношение към действия, които са съотносими с чл.17, ал.5 от Конституцията.

С § 22, изречение първо само се уточнява обстоятелство, което е настъпило вече с отмяната на ЗПДОБП, тъй като в ЗПСПК не е

предвидена изобщо възможност и ред за емитиране на нови инвестиционни бонове.

Второто изречение на § 22 от ПЗР ЗПСпК определя краен срок 30 септември т.г., до който са валидни емитираните инвестиционни бонове, заварени от новия закон.

Към настоящия момент срокът не е изтекъл и правата на притежателите на инвестиционни бонове не са преклудирани, поради което няма настъпил ефект от предполагаемо нарушение на конституционнопризнати права. Определянето на продължителността на срока за валидност на инвестиционни бонове не зависи от други обстоятелства, освен от готовността на изпълнителната власт да създаде практическа възможност за реализиране на интересите на лицата-притежатели на емитирани книжа и изразява воля това да бъде приключено в обозрим период от време. При работата по този текст е изхождано от разбирането, че срокът трябва да бъде предварително определен, за да могат притежателите на тези книжа да обмислят и вземат решение за разпореждане с тях, както и да бъдат предупреждени за времето, с което разполагат и за последиците от неспазване на този срок. С оглед на конкретната ситуация няма правни пречки, а е въпрос на допълнителна преценка при установена необходимост да бъде иницирано по съответния ред удължаване на срока. Готовност за подобен подход е изразена в становището на Комисията по икономическата политика в становището ѝ по повод отлагателното вето на Президента на Република България в частта, отнасяща се до този текст.

Законодателят е изразил поетото от държавата задължение да даде възможност на притежателите на инвестиционни бонове да ги реализират, като в чл.32, ал.1, т.4 от ЗПСпК е предвиден метод “централизиран публичен търг”, който е предназначен за продажба на акции-държавна собственост само срещу инвестиционни бонове.

Позоваването на чл.17, ал.5 от Конституцията като конституционен текст, който е нарушен с нормите на чл.11 и § 22 ПЗР ЗПСпК е неоснователно, тъй като няма пряка връзка или аналогия в ефекта и последиците от чл.11 и § 22 от ЗПСпК със случаите, които визира хипотезата на чл.17, ал.5 КРБ относно принудителното отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди. Без да се прави паралел, достатъчно е да се посочи, че инвестиционните бонове не са обекти на правото на собственост, които по силата на § 22 ПЗР ЗПСпК ще бъдат отнети в полза на държавата и ще станат държавна собственост, а са право и възможност за притежателите по тяхно желание да ги използват целево като платежни средства в определени случаи.

Право на Конституционния съд е да определи дали притежаването на инвестиционни бонове, емитирани по реда на гл. VIII от ЗППДОБП (отм.) може да бъде подведено към “правото на собственост в широкия смисъл, т.е. обхващащо и други имуществени права, включително и вземания”, съгласно приетото от него в диспозитива на Решение № 17 от 16.12.1999 г. по к.д. № 14/99 г., където съдът е приел, че “важен ограничител се явява разпоредбата на чл.17, ал.5 от Конституцията”. Подобно разбиране обаче съществено би се отличавало от концепцията за приватизацията чрез инвестиционни бонове както при нейното законодателно въвеждане, така и през годините на осъществяване.

В разглеждания случай, видно от аргументите на подалите искането народни представители и съобразно разпоредбата на § 2 от ДР на ЗПСпК (която пояснява чл.11), притежателите на инвестиционни бонове са равнопоставени на притежателите на други непарични платежни средства, които са неизчерпателно, но подробно изброени, включително са посочени получените като обезщетение при реституционни права. Същевременно между тях не може да се постави знак за равенство и не следва всички да бъдат третиращи като такива с компенсаторен характер. Компенсаторните записи и другите книжа по ЗОСОИ, поименните компенсационни записи по други закони са с компенсаторен характер, тъй като заместват възстановяване на право на собственост върху одържавени имущества. Друг характер имат и инвестиционните бонове по чл.44, ал.1 от ЗППДОБП (отм.), който не може да се приеме за компенсационен в същия или аналогичен смисъл. В тази връзка е резонно да бъдат съобразени мотивите в Решение № 26 от 15.10.1998 г. по к.д. № 27/98, в които Конституционният съд е приел, че реституцията не е уредена в Конституцията, тя не може да бъде третирана като основно право на гражданите или пряко задължение на държавата, произтичащо от основния закон, поради което дали да бъде проведена и в каква форма, както и за какви имоти, са въпроси на законодателна преценка на целесъобразност при спазване на рамките на принципите и изискванията на Конституцията. Съответно на това притежателите на инвестиционни бонове не са получили тези книжа като пряка форма на обезщетение за отнето тяхно имущество, поради което посочените съждения в цитираното решение на КС би следвало с още по-голяма сила да се отнасят и до тях.

Поради изложените съображения, разпоредбите на чл. 11 от ЗПСпК и на § 22 от ПЗР на същия закон не противоречат на конституционно установения принцип на равнопоставеност и на чл.17, ал.5 от Конституцията на Република България.

Въз основа на проведената дискусия Комисията по икономическата политика прие настоящото становище, което да се представи по конституционно дело № 10 от 2002 г. на Конституционния съд.

13 юни 2002 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО
ИКОНОМИЧЕСКАТА ПОЛИТИКА:**

