

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е № 1

София, 21.02.2019 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Георги Ангелов	Таня Райковска
Анастас Анастасов	Надежда Джелепова
Гроздан Илиев	Павлина Панова
Мариана Карагьозова-Финкова	Атанас Семов
Константин Пенчев	Красимир Влахов
Филип Димитров	

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 21.02.2019 г. конституционно дело № 1/2019 г., докладвано от съдия Анастас Анастасов.

Производството е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо във връзка с чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата по допустимостта, съгласно чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 08.01.2019 г. по искане на омбудсмана на Република България, който упражнявайки правомощията си по чл. 150, ал. 3 от Конституцията, е сезирал Конституционния съд с искане за

установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 8, ал. 1-6, чл. 9-15, чл. 17, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал. 2, т. 12 и чл. 30 от Закона за административното регулиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход (ЗАРИДСНПНП) (обн. - ДВ., бр. 62 от 27 юли 2018 г.; посл. изм. и доп. - ДВ, бр. 13 от 12.02.2019 г.), както и на § 1, т. 8 от Допълнителната разпоредба на същия закон.

Според вносителя разпоредбите на чл. 8, ал. 1-6, чл. 9-15, чл. 17, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал. 2, т. 12, чл. 30 и § 1, т. 8 ЗАРИДСНПНП противоречат на чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията, а § 1, т. 8 от Допълнителната разпоредба на ЗАРИДСНПНП е в противоречие и с чл. 44, ал. 1 от основния закон.

В искането се поддържа, че с оспорените разпоредби се въвеждат условия за осъществяване на стопанска дейност, които засягат права на гражданите в качеството им на потребители (чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията), както и правото на гражданите да се сдружават (чл. 44 от Конституцията). Според вносителя защитата на потребителите попада в обхвата на правомощието на омбудсмана по чл. 150, ал. 3 от Конституцията да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

Омбудсманът излага, че разпоредбите на чл. 8, ал. 1-6, чл. 9-15, чл. 17, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал. 2, т. 12, чл. 30 и § 1, т. 8 ЗАРИДСНПНП противоречат на чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията, тъй като без това да е необходимо, въвеждат възможност за непропорционална административна намеса в отношенията във връзка с търговията с нефт и продукти от нефт. Като се позовава на практика на Конституционния съд, омбудсманът изтъква, че „...правото на свободна стопанска инициатива може да бъде ограничавано и по-специално изискването законът да осигурява и да гарантира на правните субекти еднакви правни условия за стопанска дейност да бъде подложена на държавно регулиране...“, когато се налага опазването на

други особено важни конституционни ценности, и то в определени граници като всяко ограничение следва бъде основано на принципа на пропорционалност, а формулирането му не трябва да води до ограничаване на търговията и до забрани, които не отговарят на обективна оценка за необходимост и пропорционалност. Вносителят обосновава, че чл. 19, ал. 2 от Конституцията пряко обвързва „правото на свобода на стопанската инициатива“ със защитата на потребителя, както и със забраната за злоупотреба с монополно положение и нелоялна конкуренция. В искането се поддържа, че нормативните рестрикции по отношение осъществяването на стопанска дейност трябва винаги да бъдат пропорционални и щадящи с оглед защитата на потребителя и на обществените потребности, защото те под една или друга форма ограничават въздействието на конкуренцията на пазара и нейното благоприятно значение за защита на интересите на потребителите. Според омбудсмана, с поставянето на трудно изпълними и несъразмерно високи във финансово изражение прагове и изисквания под формата на рестрикции при административното регулиране на дейностите, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, законодателят на практика ограничава кръга от икономически субекти, които могат да извършват тези дейности и по такъв начин се създават условия за монополизъм и за ограничаване на конкуренцията.

Вносителят излага още, че § 1, т. 8 от Допълнителната разпоредба на ЗАРИДСНПНП е в противоречие и с чл. 44, ал. 1 от Конституцията. Според омбудсмана с оспорената разпоредба се ограничава свободата на сдружаване, създава се монопол на браншови организации на „едрия капитал“, като от друга страна се дискриминират физическите лица — еднолични търговци и другите малки и средни участници на пазара, участващи в „не-представителните“ браншови организации. Вносителят поддържа, че посочената разпоредба въвежда необосновано висока норма на представителност и ограничава свободата на сдружаване, като поставя

пазарни фактори в основата на създаването и дейността на една нестопанска организация.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

На 31 януари 2019 г. от 44-то Народно събрание е приет Закон за изменение и допълнение на Закона за административното регулиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход (ЗИДЗАРИДСНПП) (обн. - ДВ, бр. 13 от 12.02.2019 г.). С така приетия закон с § 2 ЗИДЗАРИДСНПП са направени изменения в ал. 1, 2, 3, 5 и 6 на оспорения чл. 8 ЗАРИДСНПП, § 3 ЗИДЗАРИДСНПП са направени изменения в чл. 9, ал. 1 ЗАРИДСНПП, а с § 4 ЗИДЗАРИДСНПП е отменена т. 2 на чл. 11 ЗАРИДСНПП.

Както се е произнасял при подобни случаи при изменение и допълнение на закон (решение № 9 от 10.05.2018 г. на по к.д. № 5/2017 г.; решение № 14 от 09.10.2018 г. по к. д. № 12 /2017 г.; определение № 2 от 08.11.2018 г. по к.д. № 5/2018 г. и др.), Конституционният съд следва да отклони направеното искане за обявяване на противоконституционност относно чл. 8, ал. 1, 2, 3, 5 и 6, чл. 9, ал. 1 и чл. 11, т. 2 ЗАРИДСНПП като недопустимо и да прекрати производството по к. д. № 1/2019 г. в тази му част. Изменените разпоредби имат ново съдържание и смисъл, като така се внася нов предмет на делото в тази част, какъвто не е поискан от вносителя и с какъвто не е сезиран Конституционният съд, а отмяната на оспорената т. 2 на чл. 11 ЗАРИДСНПП води и до липса на предмет, както и на правен интерес от разглеждането на искането по същество в тази му част. Ако съдът допусне да се разгледат така изменените разпоредби означава той да се самосезира, което е недопустимо.

По отношение на останалите непроменени оспорени разпоредби - чл. 8, ал. 4, чл. 9, ал. 2, чл. 10 - 15, чл. 17, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал. 2, т. 12

ЗАРИДСНПНП, е налице недопустимост на производството поради следното:

С третата поправка на Конституцията, извършена със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. - ДВ, бр. 27 от 2006 г.), със създаването на новите чл. 91а и алинея 3 на чл. 150, на конституционно ниво са закрепени институцията на омбудсмана и възможността той да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на граждани. За разлика от изброените в чл. 150, ал. 1 публични органи, които са оправомощени да сезират Конституционния съд с искане да упражни някое или няколко от правомощията си по чл. 149, ал. 1 от основния закон и които разполагат с обща компетентност за сезиране на съда, то омбудсманът, като орган на инициатива, има самостоятелно място и уредбата съдържа редица особености, които са в посока на ограничаване на правомощието му за сезиране в сравнение с останалите субекти по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Правомощията на омбудсмана съгласно конституционната разпоредба на чл. 150, ал. 3 са ограничени до възможността да прави искане само по чл. 149, ал. 1, т. 2, предложение първо от Конституцията. Той не е компетентен да инициира производство за установяване на съответствие на закон с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които България е страна (определение № 8 от 02.12.2010 г. по к. д. № 14/2010 г.). Ограничение има и в предмета на оспорване - омбудсманът може да иска установяване на противоконституционност само на закон, а не и на другите актове на Народното събрание и на актовете на президента (определение № 1 от 09.02.2010 г. по к. д. № 19/2009 г.). Предмет на проверката за конституционност може да бъде само този закон, който нарушава конституционни разпоредби, регулиращи уредбата и защитата на правата и свободите на гражданите (определение № 2 от

12.04.2016 г. по к. д. № 12 от 2015 г.). Съгласно Конституцията и Закона за омбудсмана (ЗО) (обн. - ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г.; поел. изм. и доп., бр. 20 от 06.03.2018 г.) омбудсманът има задължението да бъде застъпник на правата и свободите на гражданите. А това са закрепените в Конституцията права и свободи, които са присъщи на човека и гражданина и са неотменими (определение № 8 от 02.12.2010 г. по к. д. № 14/2010 г.). Съгласно чл. 2, ал. 2 ЗО омбудсманът се застъпва с предвидените в закона средства, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят публични услуги. Омбудсманът е обществен защитник, който насърчава и защитава правата на човека и основните свободи (чл. 2, ал. 1 ЗО). Следователно негово правомощие е да предоставя защита срещу действия или бездействия на държавната или общинската администрации, които представляват неспазване на задължението им да се въздържат от нарушаване на онези права, които по своя характер са всеобщи и присъщи на всички граждани в това им качество (определение № 2 от 12.04.2016 г. по к. д. № 12 от 2015 г.).

За всички останали случаи на възможна противоконституционност на закон или друг акт на Народното събрание, както и за необходимост от тълкуване на Конституцията или произнасяне за съответствие на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, или за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, омбудсманът съгласно чл. 91а, ал. 1 от основния закон, като застъпник на правата и свободите на гражданите разполага с възможност да уведомява органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които извършват преценка за наличие на основанията по чл. 149, ал. 1 от основния закон и вземат решение за сезиране на Конституционния съд - аргумент и от чл. 19, ал. 1, т. 7 във връзка с чл. 2 ЗО.

По настоящото дело се оспорват разпоредби от Закона за административното регулиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход. Законът регламентира обществените отношения в областта на административното регулиране на дейностите, свързани с нефт и продукти от нефтен произход. Предмет на законодателна уредба са условията и редът за регистрация, както и контролът върху лицата, осъществяващи икономически дейности в тази област.

Разпоредбите на чл. 8 ЗАРИДСНПП уреждат специалните условия за регистрация на икономическите оператори, извършващи дейности свързани с нефтопродукти. Съгласно чл. 7, ал. 1, т. 1 ЗАРИДСНПП, регистрирани за извършване на дейност по този закон могат да бъдат само търговци, регистрирани по Търговския закон, по Закона за кооперациите или по законодателството на друга държава - членка на Европейския съюз, или държава - страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или да е земеделски стопанин, регистриран по Закона за подпомагане на земеделските производители, който извършва дейност по чл. 2, ал. 1, т. 7. Законът предвижда икономическите дейности на територията на страната, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, да се извършват единствено от търговци по смисъла на Търговския закон, а за земеделските стопани, опериращи по друг ред, е предвидено специално изключение, свързано с техния статут и дейност.

Разпоредбите на чл. 9-15 ЗАРИДСНПП, които се намират в раздел трети на закона, озаглавен „Обезпечения“ уреждат предоставянето на обезпечение при подаване на заявление за регистрация, което служи за изпълнението на непогасени изискуеми задължения, възникнали по този закон, Закона за запасите от нефт и нефтопродукти, Закона за чистотата на атмосферния въздух, Закона за акцизите и данъчните складове и Закона за данък върху добавената стойност. Целта на предоставянето обезпечение е да осигури изпълнение на задълженията на лицата - икономически

оператори, извършващи дейности по този закон, които те имат съгласно нормативните актове, както и на публичните държавни вземания, възникнали на тяхна основа.

Разпоредбата на чл. 17, ал. 1 ЗАРИДСНПП урежда реквизитите на заявлението в производството по регистрация на лицата, осъществяващи икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход. Разпоредбата на чл. 22, ал. 2 ЗАРИДСНПП регламентира данните, които подлежат на задължително вписване в публичния регистър към Министерството на икономиката. Разпоредбата на чл. 30 ЗАРИДСНПП урежда административнонаказателната отговорност на лицата, осъществяващи икономически дейности по смисъла на този закон при представяне на документ с невярна, неточна или непълна информация и т.н. Актовете за установяване на административните нарушения по чл. 30 се съставят от оправомощените от министъра на икономиката длъжностни лица, а наказателните постановления се издават от ръководителя на ведомството или от оправомощено от него длъжностно лице, чийто служител е съставил акта за установяване на административното нарушение.

Освен горното по отношение на § 1, т. 8 от Допълнителната разпоредба на ЗАРИДСНПП е налице и друго основание за недопустимост на производството. С тази разпоредба се дава определение на понятието „Представителна браншова организация“. Сами по себе си определителните норми не създават правоотношения, които да имат за последица засягането на права и свободи на гражданите. Още повече, че нормата се отнася не до гражданите, а до „икономически оператори“.

Видно от гореизложеното, предмет на оспорената законова уредба са правоотношения, които възникват между лицата, осъществяващи икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход и държавните органи, по-специално - министъра на икономиката в

производството по регистрация и във връзка с контрола от страна на държавата върху тяхната дейност.

Следователно, така оспорените разпоредби се отнасят не до гражданина, а до друга категория правен субект - търговец/зеделски стопанин, чиято дейност и свързаните с нея правоотношения с държавните органи не може да бъде предмет на непосредствена защита по реда на чл. 150, ал. 3 от Конституцията. На омбудсмана не е предоставено правомощие да оспорва закони по съображения, че те засягат стопанската дейност на определени търговски дружества, каквото засягане директно се поддържа в настоящето искане. Според разбирането на Конституционния съд, изразено в определение № 2 от 12.04.2016 г. по к. д. № 12 от 2015 г., „...когато гражданинът участва като правен субект в друго качество в стопанско-производствена, финансова или икономическа дейност и в резултат на противоконституционност на закон или отделна негова разпоредба последва нарушаване на негови права и свободи, омбудсманът в тези случаи следва да използва другите средства за защита, предвидени в 30, включително и сезиране на субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.“. Въведеният регистрационен режим не нарушава или ограничава правата и свободите на гражданите, а регламентира законовите предпоставки за контролиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход с цел постигане на сигурност и предвидимост в търговията и повишаване на енергийната сигурност на страната. Въведените от законодателя нормативни изисквания по отношение осъществяването на стопанска дейност по никакъв начин не са обвързани с конституционната защита на правата на потребителите. Предназначението на оспорения режим е да създаде условия за такъв контрол, при който лицата, осъществяващи икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход да бъдат поставени при еднакви правни условия по отношение на държавните органи. Изискванията за еднакви правни условия за стопанска дейност по смисъла на чл. 19, ал. 2 от Конституцията не са

относими директно към защитата на правата на потребителя, макар ефективността на тази защита да е обусловена от дейността на производството на стоки и услуги. Принципът за еднакви правни условия за стопанска дейност не се отнася до отношенията между производител и потребител. Той има предвид пазарната свобода на стопанските субекти, макар че тя способства чрез създадените от нея условия за конкуренция и към подобряване качеството на потреблението. Това са обаче защитните икономически механизми на свободния пазар, които трябва да се различават от правните средства за защита на потребителя, които включват стандарти за качество на потребяваната стока или услуга и правен механизъм за обезпечаване на тази защита.

С оглед на гореизложеното, Конституционният съд приема, че оспореният законов режим не засяга пряко конституционно закрепените права на гражданите, а се отнася до интересите на лицата, осъществяващи икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход и регулира дейността им. Изнесените в искането данни не променят извода на съда, че не се касае до нарушаване или ограничаване на правата и свободите на гражданите в Република България. За да бъде установена противоконституционност на закон по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, е необходимо твърдяното противоречие да е пряко и непосредствено (решение № 4 от 15.03.2007 г. по к. д. № 10/2006 г.). Самият вносител не твърди пряко и непосредствено нарушаване на правата и свободите на гражданите. Омбудсманът обосновава своето искане с доводи, които се отнасят до интересите на търговците и опосредява твърдението за нарушени права на гражданите през разбирането, че нарушаването на принципа за свободната стопанска инициатива и въвеждането на „специални и крайно рестриктивни нормативни изисквания по отношение търговията с нефт и продукти от нефтен произход“, ограничава, а не защитава интереса на потребителите. В искането се посочва, че „...с поставянето на трудно изпълними и несъразмерно високи във финансово

ю

изражение прагове и изисквания под формата на рестрикции при административното регулиране на дейностите, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, законодателят на практика ограничава кръга от икономически субекти, които могат да извършват тези дейности и по такъв начин „естествено“ се създават условия за ограничаване на конкуренцията и за монополизъм.“, което според омбудсмана засяга правата на гражданите в качеството им на потребители. В същото време вносителят не посочва кои права на потребителите се нарушават, а подробно описва затрудненията, които ще възникнат за икономическите субекти от въведената държавна регулация. Изложеното показва, че не е налице пряка и непосредствена връзка между нарушаването на права и свободи на гражданите и твърдяното противоречие на атакуваните текстове от ЗАРИДСНПП с основния закон.

Следва да се посочи, че принципът за свободната стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 от Конституцията, на който се основава икономиката в Република България, не следва да се разбира буквално като абсолютна, несъгласувана и безконтролна свобода на икономическо поведение на всички стопански субекти. Подобно разбиране би довело до хаос, доколкото липсата на държавно регулиране на стопанските дейности по законодателен ред представлява обективна предпоставка за това (решение № 7 от 20.05.2003 г. по к. д. №> 4/2003 г.). Поначало държавната регулация в тази област е не само оправдана, но и предвид особеностите на обществените отношения, тя е и необходима. Законът за административното регулиране на икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход е първият по същността си закон, регламентиращ дейността, свързана с производството и търговията с петролни и газови продукти в Република България след 1989 г. Видно от мотивите на законопроекта, основна цел на закона е да се идентифицират икономическите оператори, извършващи дейности свързани с нефтопродукти, да се намали сивия сектор в основен бранш на българската икономика, да се повиши събираемостта на митнически и данъчни

задължения от тези дейности, както и да се осигури лоялна конкуренция на пазара на горива в страната. Следователно въвеждането на регулаторен режим в тази сфера на обществени отношения не може да се разглежда като посегателство върху правата и свободите на гражданите.

Конституционният съд в своята практика отстоява разбирането, че когато оспорените разпоредби не нарушават права и свободи на граждани, а имат за предмет отношения между предприятия и търговци, омбудсманът излиза извън обхвата на предоставената му от чл. 150, ал. 3 от основния закон инициатива (определение № 2 от 12.04.2016 г. по к. д. № 12/2015 г.; решение № 11 от 18.12.2007 г. по к. д. № 6/2007 г.). Ако съдът допусне едно разширително тълкуване на правомощието на омбудсмана, това ще доведе до включването му в категорията на субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, а това е недопустимо предвид разпоредбата на чл. 150, ал. 3, която изрично въвежда ограничения по отношение на възможностите му да инициира пряко производство пред Конституционния съд.

По изложените съображения съдът намира, че искането като недопустимо следва да бъде отклонено и производството по делото прекратено, като искането заедно с препис от настоящето определение следва да се върне на вносителя му.

На основание горното и чл. 19 ЗКС във връзка с чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд съдът

О П Р Е Д Е Л И :

ОТКЛОНЯВА искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 8, ал. 1-6, чл. 9-15, чл. 17, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал. 2, т. 12 и чл. 30 от Закона за административното регулиране на икономически дейности, свързани с нефт

и продукти от нефтен произход (обн. - ДВ., бр. 62 от 27 юли 2018 г.; поел. изм. и доп. - ДВ, бр. 13 от 12.02.2019 г.)} както и на § 1, т. 8 от Допълнителната разпоредба на същия закон.

ПРЕКРАТЯВА производството по делото.

ВРЪЩА искането заедно с препис от определението на омбудсмана на Република България.

Председател: Борис Велчев