

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 8

София, 12 май 1999 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов	Иван Григоров
Цанко Хаджистойчев	Тодор Тодоров
Станислав Димитров	Александър Арабаджиев
Неделчо Беров	
Димитър Гочев	
Стефанка Стоянова	

при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова разгледа в закрито заседание на 12 май 1999 г. конституционно дело № 4 /1999 г., докладвано от съдията Димитър Гочев.

Делото е образувано на 19 март 1999 г. по искане на 57 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване противоконституционността на разпоредбите на параграф 5д в частта на израза “или на неговия купувач” и параграф 5е от допълнителните разпоредби на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия – ЗППДОБП, създадени с параграф 13, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия – ЗИДЗППДОБП, ДВ бр. 12 от 12 февруари 1999 г.,

както и на параграф 17 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗППДОБП и чл. 12а от Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31.12.1990 г., /ЗУНК/ създаден с параграф 22, т. 3 от ПЗР на ЗИДЗППДОБП.

Направено е и искане за установяване на несъответствие на посочените текстове с международни договори, по които Република България е страна.

С определение от 30 март 1999 г. Конституционният съд допусна искането за разглеждане по същество и конституира като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на промишлеността, министъра на правосъдието и правната евроинтеграция, министъра на търговията и туризма, министъра на финансите, Върховния административен съд, главния прокурор, Агенцията за приватизация, Агенцията за чуждестранните инвестиции, Съюз на българските индустриалци, Български център за правата на човека и Български хелзинкски комитет.

С депозираните в дадения им срок становища Народното събрание, Министерският съвет, министрите на финансите, на промишлеността и на правосъдието и правната евроинтеграция, както и Агенцията за приватизация и Агенцията за чуждестранни инвестиции се оспорва изцяло искането на групата народни представители, като се изтъкват аргументи, както в подкрепа на конституционосъобразността на атакуваните текстове, така и за тяхното съответствие с международни договори, по които България е страна.

Върховният административен съд, както и Българският хелзинкски комитет поддържат искането досежно обявяване на

противоконституционността и несъответствие с международни договори, по които България е страна на параграф 5е от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП и параграф 17 от ПЗР, докато Съюзът на българските индустриалци поддържа искането изцяло.

Конституционният съд като прецени доводите на направеното искане и тези на заинтересуваните страни, за да се произнесе съобрази следното:

ПО параграф 5д от ДОПЪЛНИТЕЛНИТЕ РАЗПОРЕДБИ НА ЗППДОБП.

Разпоредбата урежда предоставянето на лицензия за дейност или концесия без търг или конкурс на държавни предприятия или купувачи на държавни предприятия. Атакувана е тази част от текста, която разпростира режима на предоставяне на лицензия за дейност или концесия без търг и по отношение на купувачите по приватизационната сделка, когато това е част от приватизационния договор. Поддържа се, че противоконституционността се състои в противоречие с разпоредбата на чл.19, ал. 2 от Конституцията, който текст задължава държавата да създава еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица. В случая се създавала привилегия за купувачите по приватизационните сделки, което било в противоречие и с чл.4 и чл.6 от Конституцията.

Сочи се, че тази част от разпоредбата не съответства и на задълженията ни по два международни договори, а именно на задължението по чл.2 т.1 и 4 от Договор между Народна република България и Федерална република Германия, за взаимно насърчаване и взаимна защита на инвестициите / ДВ бр.48 от 1986 г./ и с 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 /ДВ бр. 47 от 1995 г./.

Конституционният съд намира, че искането, както за обявяване на противоконституционността, така и за несъответствие на атакуваната част от параграф 5д от закона с посочените международни договори е неоснователно.

1. Съдът многократно е отбелязвал, че равенството на всички пред закона е основен принцип на демократичната правова държава. Този принцип на равенство пред законите по отношение на уредбата на стопанската дейност на правните субекти намира израз в изискването на чл.19, ал.2 от Конституцията чрез законите да се създават и гарантират на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност.

В случая обаче атакуваната разпоредба урежда предоставянето концесии и лицензии за дейности, което представлява правомощие на държавата при упражняване на публичната държавна собственост. Конституционният съд се е произнесъл с решение № 30 от 17 ноември 1998 г. по конституционно дело № 23 от 1998 г. в смисъл, че концесионният режим е несъотносим с изискванията за извършване на стопанска дейност, гарантирани от чл.19, ал. 2 от Конституцията.

Трябва да се има предвид и обстоятелството, че законодателят с атакуваната разпоредба е дал предимство на купувача по една приватизационна сделка, сключена при съблюдаване на принципа на равнопоставеност, гарантиран от закона, в която като нейно условие се предвижда предоставянето на концесия или лицензия за дейност. При това не може да се приеме, че се дава една непозволена привилегия, тъй като не е налице нито едно от ограничителните условия на чл.6 от Конституцията. Не се

накърняват и принципите на правовата държава, прогласени с чл. 4 от Конституцията.

Затова Конституционният съд намира, че атакуваната част от параграф 5д от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП не противоречи, нито на чл.19, ал.2, нито и на чл.6 и 4 от Конституцията.

2. Атакуваната разпоредба на параграф 5д на Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП в частта му, с която правилото за предоставяне на концесии или лицензии без търг се отнася и до купувачи по приватизационни сделки, когато в договора е предвидено такова предоставяне, съответства на чл.2, т.1 и 4 от Договора между Народна република България и Федерална република Германия, за взаимно насърчаване и взаимна защита на инвестициите. Тя съответства и на чл.II, т.2 б."а" и "б" от Договора между Република България и Съединените американски щати за насърчаване и взаимна защита на инвестиции.

Посочените договорни клаузи създават задължение за честно и безпристрастно третиране, защита и сигурност, както и да не се предоставят по-неблагоприятни условия, а да се осигурява най-справедливо отношение.

Осъществяването на чуждестранната инвестиция преди всичко става чрез инвестиционна сделка. Ако предоставянето на лицензии за дейности или концесии е част от такъв приватизационен договор, атакуваната разпоредба обезпечава на чуждестранния инвеститор-купувач получаването на лицензията или концесията без търг. Изтъкнатите съображения налагат извода за съответствие на атакуваната разпоредба с посочените международни договори, по които България е страна.

**ПО ПАРАГРАФ 5е ОТ ДОПЪЛНИТЕЛНИТЕ
РАЗПОРЕДБИ НА ЗППДОБП.**

Съгласно тази разпоредба актовете на органите по чл.3, издавани в изпълнение на този закон и на подзаконовите нормативни актове по прилагането му не подлежат на обжалване по реда на Закона за административното производство и Закона за Върховния административен съд, като се посочва, че участниците в приватизационните процедури, чиито права и законни интереси са били накърнени, могат да ги защитят по общия исков ред.

1. В искането се твърди, че посочената разпоредба противоречи на чл.120, ал.1 и 2 от Конституцията. Възможността на законодателя да изключва от общото правило за съдебно обжалване на административните актове не била безгранична. Иначе би се обезсмислило общото правило за обжалваемост на тези актове. Такова изключване не е допустимо, когато това би накърнило основните принципи на правовата държава и защитените от Конституцията основни права. Конституционно недопустимото общо изключване от обжалваемост нарушава такива принципи на правовата държава като равнопоставеност пред закона, законност, както и основни права като правото на собственост, на свободна стопанска инициатива, правото на информация, правото на защита.

Конституционният съд многократно се е произнасял за правомощието на законодателя да изключва някои, изрично посочени със закон, административни актове от общото правило за обжалване пред съд. Посочвано е голямото значение за демократичната и правова държава въведеното с действащата конституция общо правило за съдебен контрол за законосъобразност на административните актове /чл. 120, ал. 2 от Конституцията/. Това общо правило е гаранция за защита на

правата и законните интереси на гражданите - не само тези основни човешки права, декларирани от Конституцията, но и правата по действащите закони и подзаконови актове. Изключването на някои административни актове от обсега на съдебния контрол за законосъобразност е правомощие на законодателя, с което не следва да се злоупотребява. Конституционният съд извежда границата, на това правомощие от самата Конституция: това изключване не може в никакъв случай да противоречи на основните принципи на правото, залегнали в Глава първа –Основни начала на Конституцията, нито да засяга някое от основните конституционни права на гражданите, посочени в Глава втора на Конституцията.

Преценката за тези предели предполагам, че законодателят може да изключи конкретен вид административен акт, а не и всички административни актове на административен орган или органи, макар издадени в границата на тяхната компетентност.

Атакуваната разпоредба на параграф 5е изключва съдебното обжалване не на определени административни актове, а на всички актове на органите по чл.3 ЗППДОБП. Тези органи са различни и издаваните от тях актове са от различно правно естество и степен. Те се различават и по правната си характеристика, както и по отношение на правните си последици, които пораждат.

Съдът намира, че конституционно недопустимо е законодателят на основание чл.120, ал.2 да изключи съдебното обжалване не на “изрично посочени” административни актове, а на всички административни актове на широк кръг административни органи. Правомощието на Народното събрание по чл.120, ал. 2 от Конституцията е изключение от общото правило за съдебно обжалване на административните актове и то не може да се прилага разширително.

Затова параграф 5е от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

ПО ПАРАГРАФ 17 от ПРЕХОДНИТЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ.

Съгласно този текст образуваните административни производства по Закона за административното производство и по Закона за Върховния административен съд срещу актове на органите по чл.3 се прекратяват.

В искането се поддържа, че противоконституционността на този текст произтича от противоконституционността на параграф 5е от Допълнителните разпоредби.

Конституционният съд намира, че разпоредбата, съгласно която се прекратяват всящите производства, образувани по вече подадени жалби противоречи на изискванията на правовата държава за зачитане на придобити права, за правна сигурност и предвидимост. Като предоставя на засегнатите лица право на защита на техните права по исков ред, самият законодател предпоставя, че неправомерно са засегнати техни придобити права чрез обратната сила, с която се прекратяват производствата по вече подадени от тях жалби срещу засягащи ги административни актове, вместо забраната за обжалване на съответната категория административни актове да важи занапред, както изискват принципите на правовата държава. Затова параграф 17 от Преходните и заключителни разпоредби на атакувания закон трябва да се обяви за противоконституционен.

Конституционният съд намира, че не трябва да се произнася по искането за установяване несъответствието както на параграф 5е от Допълнителните разпоредби на ЗППДОБП, така и на параграф 17 от ПЗР на закона с международни договори, по които България е страна /чл.6 ЕКПЧ/. След като съдът се произнесе за противоречие

с Конституцията, тези разпоредби се отменят. Затова установяването на несъответствието им с международни договори загубва смисъл.

***ПО ПАРАГРАФ 22 т.3 ОТ ЗИДЗППДОБП, С КОЙТО СЕ
СЪЗДАВА ЧЛ.12а от ЗАКОНА ЗА УРЕЖДАНЕ НА
НЕОБСЛУЖВАНИТЕ КРЕДИТИ, ДОГОВОРЕНИ ДО 31
ДЕКЕМВРИ 1990 г.***

Този новосъздаден текст на Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г./ЗУНК/ се дава правомощие на Министерския съвет да отписва задължения по този закон на търговските дружества към държавата след приватизацията им при приватизирането на над 50% от дяловете и акциите без прилагане на ограниченията на чл.12, ал.3 след сключването на приватизационната сделка.

Вносителите на искането твърдят, че тази разпоредба е противоконституционна, защото правото да опрощава несъбираеми държавни вземания съгласно чл.98, т.12 от Конституцията има само президентът. Твърди се, че текстът противоречи и на чл.84, т.2 и чл.19 ал.2 от Конституцията.

Конституционният съд намира, че атакуваният текст не противоречи на основния закон.

Законът урежда режима на необслужвани кредити, т.е. в случаите на непогасяване на задължения по договори за заем с търговски банки. При определени условия на закона тези задължения се превръщат в задължения към държавата. При това се сключва нов договор между Министерство на финансите, министерството - принципал и длъжника по договора за кредит. В

този договор съгласно чл.12, ал.1 ЗУНК се уговаря или реда и сроковете за погасяване на дълга към държавата или за “отписване” на дълга. /Текстът на чл.12 ЗУНК не е атакуван като противоконституционен в настоящото производство/.

Следователно “отписването” по смисъла на ЗУНК, който не може да бъде различен от смисъла по новосъздадения чл.12а е едно от възможните решения при сключването на договора по чл.12, ал.1 от закона и по начало не е свързано с несъбираемост на вече станалото държавно вземане, /първоначално по банков кредит/. Отнася се до упражняване от Министерския съвет на правомощие в рамките на правото му да управлява частната държавна собственост по чл. 106 от Конституцията.

С новосъздадения чл.12а от закона в един по-късен момент след сключване на договора по чл.12, ал.1, и то след сключване на приватизационна сделка за над 50% от акциите или дяловете, на Министерския съвет е дадено правото да “отпише” задължението към държавата. Към този момент задължението не е несъбираемо. Но от съображения на приватизационна политика това в някои случаи става необходимо.

Затова изводът, е че създаденото с атакувания текст правомощие на Министерския съвет не е в противоречие с правомощието на президента по чл.98, т.12 от Конституцията, което се отнася само до несъбираемите вземания на държавата.

С оглед на изложеното и на основание чл.149, ал.1, т.2 и 4 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционни разпоредбите на параграф 13 т.2 от Закона изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общински предприятия, /ДВ, бр. 12/1999 г./, с който се създава параграф 5е от Допълнителните разпоредби на Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общински предприятия, както и параграф 17 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общински предприятия .

Отхвърля искането на 57 народни представители от XXXVIII Народно събрание в останалата му част.

Председател:

Живко Сталев