



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 7

София, 1 октомври 2002 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Христо Данов

Членове: Георги Марков

Димитър Гочев

Тодор Тодоров

Неделчо Беров

Стефанка Стоянова

Маргарита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Румен Янков

Живан Белчев

Пенка Томчева

при участието на секретар-протоколита Галина Добрева разгледа в закрито заседание на 1 октомври 2002 г. конституционно дело № 10/2002 г., докладвано от съдията Стефанка Стоянова.

Делото е образувано на 22 май 2002 година по искане на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание.

Искането е основано на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. С него е оспорена конституционността на следните разпоредби от Закона за приватизация и следприватизационен контрол /ЗПСК/ - ДВ, бр. 28 от 19 март 2002 г.: чл. 3, ал. 2 и 4, чл. 6, ал. 4, чл. 11, чл. 16, ал. 1, т. 5 в частта досежно думите “относно тяхната законосъобразност” и § 22 от Преходните и заключителни разпоредби.

С определение от 11 юни 2002 г. искането е допуснато за разглеждане по същество и като заинтересувани страни са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на икономиката, министърът на правосъдието, Агенцията за приватизация, Върховният касационен съд, Върховният административен съд и Националното сдружение на общините в България.

В дадения им срок писмени становища по делото са представили всички заинтересувани страни с изключение на Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

Конституционният съд обсъди искането, прецени съображенията, съдържащи се в него и в представените писмени становища, и за да се поизнесе, взе предвид следното:

По чл. 3, ал. 2 и 4 ЗПСК

Според искането тези разпоредби са в противоречие с чл. 17 и 140 от Конституцията. При оспорването им се поддържа, че уредбата в тях на условията и реда относно приемането на решение за приватизация на общинско имущество ограничава общините в разпореждането със собствеността им и използването ѝ в интерес на териториалната общност, лишава от законова закрила правото им на собственост и накърнява конституционния принцип за неприкосновеност на частната собственост.

Искането се подкрепя от Националното сдружение на общините в България, в чието становище се изтъква, че предвиденото в чл. 3, ал. 2 и 4 ЗПСК обявяване на общинско имущество за приватизация “по силата на закона” и от “един държавен орган, какъвто е Агенцията за приватизация”, противоречи не само на чл. 17 и 140 от Конституцията, но и на принципите на местното самоуправление, правовата държава и свободната стопанска инициатива, прогласени с чл. 2, ал. 1, чл. 4, ал. 1 и чл. 19 от Конституцията.

В останалите становища е посочено, че искането е неоснователно, защото оспорените ал. 2 и 4 на чл. 3 ЗПСК, като не лишават общините от възможността сами да определят както имуществото, което ще бъде обявено за приватизация, така и реда за откриване на приватизационна процедура, всъщност не ограничават упражняването на правото на собственост.

Конституционният съд намира за неоснователно искането в тази част.

Разпоредбата на чл. 3, ал. 2 ЗПСК се отнася до реда за обявяване на общинско имущество за приватизация. С нея на общинските съвети се възлага приемането в определен срок на два списъка. Единият от тях трябва да обхваща общинското участие в капитала на търговските дружества, което ще “се счита за обявено за приватизация с обнародването в “Държавен вестник” на списъка. В другия следва да се включи общинското участие, което ще се обявява за приватизация при условията на чл. 3, ал. 3, т. 2 ЗПСК – тогава, когато от общинския съвет се приеме конкретно решение за съответното търговско дружество. Така предвиденият ред не е в несъответствие с чл. 17 и 140 от Конституцията.

Съгласно чл. 1, ал. 2 ЗПСК “приватизацията е прехвърляне чрез продажба” на имуществото по т. 1-3. Действията по нейното осъществяване несъмнено имат разпоредителен характер. За извършването на тези действия на разпореждане не са въведени каквито и да е ограничения по отношение на общините с ал. 2 на чл. 3 ЗПСК. Вярно е, че разпоредбата предвижда приемането на посочените списъци, първият от които след обнародването му в “Държавен вестник” има значението на акт, слагащ началото на процедурата за приватизация на описаното в него имущество. Законната уредба обаче не поставя никакви изисквания за броя, вида, предназначението или оценката на търговските дружества с общинско участие в капитала,

които ще бъдат включени в списъците. А отсъствието в чл. 3, ал. 2 ЗПСК на такива и на други изисквания досежно съдържанието на списъците осигурява възможност за самостоятелното определяне и формиране на това съдържание от общинските съвети като органи на местното самоуправление. Определяйки го, те сами конкретизират кои търговски дружества с общинско участие в капитала ще бъдат приватизирани и сами посочват за всяко от дружествата в кой от списъците то да бъде включено. По този начин сами уточняват обектите за приватизация и сами избират реда за обявяването ѝ – по ал. 2, изр. 1 или по ал. 3, т. 2 на чл. 3 ЗПСК. Самостоятелността, с която разполагат при вземането на решенията в тази насока, им позволява при съставяне на списъците да отчетат всички свързани с приватизирането на търговските дружества обстоятелства, чието съобразяване е наложително с оглед принципите на местното самоуправление. Поради това не може да се счете, че общините са лишени от възможност да вземат предвид и да преценят интересите на териториалната общност при използване на собствеността си. Не може също да се счете за ограничено упражняването на правото им на собственост и по-точно за накърнено правото им на разпореждане със собственото им имущество. Следователно не е налице поддържаното от вносителите нарушение на конституционни разпоредби.

Следващата оспорена разпоредба – ал. 4 на чл. 3 ЗПСК, определя органа, от който се приема решение за приватизация на новообразуваните дружества с държавно или общинско участие. Нейното оспорване е основано на разбирането, че приемането на такива решения се възлага на Агенцията за приватизация и за новообразуваните дружества с общинско участие. Това разбиране не съответства на съдържанието ѝ.

Според чл. 3, ал. 4 ЗПСК решение за приватизация на новообразувани дружества се приема от Агенцията за приватизация

само за тези от тях, които са с държавно участие. За останалите, или за новообразуваните дружества с общинско участие, решението за приватизация се приема от общинските съвети. В това отношение, а именно при определянето на органа, приемащ решението за приватизация, посочената разпоредба не се отклонява от законодателното разрешение на същия въпрос за другите обекти на приватизация, които са общинско имущество. Както с ал. 2 и 3, така и с ал. 4 на чл. 3 ЗПСК на общинските съвети, а не на Агенцията за приватизация, се възлага приемането на решение за приватизация на дружества с общинско участие.

С оглед на изложеното не може да се приеме, че оспорената разпоредба в противоречие с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията вместо да защитава накърнява неприкосновеността на частната собственост на общините и не им осигурява възможност да стопанисват и използват имуществото си съобразно изискванията на чл. 140 от основния закон – в интерес на териториалната общност.

По чл. 6, ал. 4 ЗПСК

В искането се поддържа, че чл. 6, ал. 4 ЗПСК презумира възможност за промяна на практиката по прилагане на закона, а това е недопустимо “в условията на правова държава” и в нарушение на чл. 19, ал. 2 от Конституцията може да има за последица “облагодетелстване на някои купувачи”, като ги “постави в привилегировано положение спрямо други”.

Искането се подкрепя от Националното сдружение на общините в България.

Според останалите заинтересувани страни, които са представили писмени становища, искането е неоснователно, но би могло, както се изтъква от министъра на правосъдието, “да се помисли тази разпоредба да бъде формулирана по-прецизно и по-пълно”.

Конституционният съд приема за неоснователно искането и в тази част.

Оспорената ал. 4 на чл. 6 ЗПСК гласи, че “Органите за приватизация огласяват основанията за промяна на своята практика”. От съдържанието ѝ следва, че тя не въвежда изрично разрешение за промяна на практиката, а само предпоставя възможност за настъпване на промяната. Тази възможност не е в противоречие с основните начала по чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията, според които страната ни е правова държава и в нея законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност.

Уредбата на дейността по осъществяване на приватизацията се съдържа в закона, част от разпоредбите на който са оспорени с искането по делото. Прилагането на тази уредба от органите по чл. 4 ЗПСК, извършващи приватизацията, неминуемо е съпроводено с утвърждаването на определена практика. Промяна в практиката е възможна. Настъпването ѝ може да се дължи на различни причини – примерно на дадено задължително тълкуване на определени разпоредби или на констатирано неточно прилагане на някои от разпоредбите от самия извършващ приватизацията орган. Каквито и да са конкретните причини обаче промяната може да е обусловена само от необходимостта да се постигне пълно съответствие между действителния смисъл и съдържание на съответната правна норма от една страна и практическото ѝ приложение от друга страна. Затова такава промяна по своята същност не е нарушение или изменение на закона и внасянето ѝ не е в зависимост от наличието на изрично законодателно разрешение. Същевременно приемането ѝ не означава, че функционирането на приватизационните органи не е обвързано и подчинено на закона, както и че чрез нея може да се стигне до

създаване на различие в правните условия за дейност на стопанските субекти.

Като предпоставя възможността за настъпване на промяна в практиката на органите, извършващи приватизацията, оспорената разпоредба ги задължава да огласят основанията за това. Задължението за огласяване на тези основания несъмнено изисква тяхното изрично посочване и обосноваване. Неговото изпълнение предотвратява приемането от органите по чл. 4 ЗПСК на произволна, немотивирана и противоречаща на закона промяна в практиката по осъществяване на приватизацията. Наред с това изпълнението на същото задължение осигурява условия за запознаване със съществуващата практика от заинтересуваните лица. Ето защо въвеждането му не само не накърнява основните начала по чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията, но и създава гаранция за провеждане на приватизационните процеси в съответствие със закона.

По чл. 16, ал. 1, т. 5 ЗПСК

С искането разпоредбата е оспорена в частта, предвиждаща “правомощие на Надзорния съвет да се произнася по законосъобразността на приватизационните сделки”. Поддържа се, че предвиждането на това правомощие противоречи на чл. 119 и 120 от Конституцията, с които “правото за произнасяне по законосъобразност е предоставено единствено и само на съдилищата”.

Искането се подкрепя от Националното сдружение на общините в България, в становището на което се сочи, че освен на чл. 119 и 120 от Конституцията разпоредбата противоречи и на принципа за разделение на властите по чл. 8 от основния закон.

Според становищата на останалите заинтересувани страни искането е неоснователно. Съображенията, изложени в подкрепа на този извод, са в смисъл, че това, което предвижда чл. 16, ал. 1, т. 5 ЗПСК, не е осъществяване на правораздаване по чл. 119, ал. 1 от

Конституцията, а е административен контрол за законосъобразност, чието упражняване не прегражда пътя за съдебен контрол по чл. 120, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд също счита искането за неоснователно в тази част.

В чл. 16 ЗПСК са изброени правомощията на Надзорния съвет, който съгласно чл. 12, ал. 4 ЗПСК е орган за управление на Агенцията за приватизация. Едно от тези правомощия е одобряването на приватизационните сделки, които са сключени чрез публично оповестен конкурс или публичен търг и стойността им превишава размера, определен в Устройствения правилник на Агенцията за приватизация /един милион лева според чл. 15, т. 5 от същия правилник/. Одобряването обхваща законосъобразността на такива сделки и съответствието им с одобрените от Народното събрание стратегии по чл. 3, ал. 7 ЗПСК. Както се отбелязва, предмет на контрол за конституционност е правомощието за одобряване на сделките относно тяхната законосъобразност. Изпълнението на това правомощие не е осъществяване на правораздаване по чл. 119, ал. 1 и чл. 120, ал. 1 от Конституцията.

Публично оповестеният конкурс и публичния търг са част от методите за извършване на приватизацията. Те са нормативно установените способи за прехвърляне на дялове и на обособени части от имуществото на търговските дружества, както и на обектите по чл. 1, ал. 2, т. 3 ЗПСК. Освен спрямо тези имущества и обекти същите методи съгласно чл. 32, ал. 1 ЗПСК могат да намерят приложение при прехвърляне и на акции.

Законовата уредба на публично оповестения конкурс и публичния търг като начини за прехвърляне на собственост при приватизацията включва изискване, произтичащо от изтъкнатото правомощие на Надзорния съвет – за одобряване относно

законосъобразността им на сделките над определена стойност. За предвиждането на такова изискване не съществува конституционна пречка. Обратно – доколкото то е елемент от фактическия състав на сделката, въвеждането му има конституционна опора в ал. 4 на чл. 17. Според нея със закон се определя режимът на обектите на държавната и общинска собственост. С оглед съдържанието на правото на собственост определянето на такъв режим освен придобиването и ползването, несъмнено обхваща и разпореждането.

Възложено на Надзорния съвет като орган за управление на Агенцията за приватизация, който изрично е оправомощен да контролира дейността ѝ /чл. 16, ал. 1, т. 1 ЗПСК/, изпълнението на посоченото изискване осигурява упражняването на контрол в пределите на самата административна структура. Даденото при упражняването на тази контролна функция одобряване, към наличието на което с чл. 16, ал. 2 ЗПСК е приравнено и непроизнасянето по сделката в определен срок, не решава правен спор по законосъобразността на административен акт и не изключва съдебния контрол върху такъв акт. Затова то не съставлява правораздаване. Ето защо не може да се счете, че в противоречие с чл. 119, ал. 1 и чл. 120, ал. 1 от Конституцията на друг орган вместо на съдилищата е предоставено осъществяването на правораздаването.

По чл. 11 и § 22 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПСК

Тези разпоредби са оспорени само с оглед на съдържащото се в тях обвързване със срок на валидност на някои от непаричните платежни средства, с които е допустимо да се извърши плащане при приватизация на търговските дружества с държавно участие в капитала, включени в приетия от Министерския съвет списък. Поддържа се, че е налице противоречие с чл. 17, ал. 5 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията, защото с предвиждането на такъв срок се нарушава принципът на

равнопоставеност на стопанските субекти и “се посяга противоконституционно на частната собственост от патримониума на физически лица”.

Искането се подкрепя от Националното сдружение на общините в България.

Според останалите заинтересувани страни, които са представили писмени становища, искането е неоснователно.

Конституционният съд, за да се произнесе по искането в тази част, взе предвид следното:

Срок за валидност е определен само за инвестиционните бонове, емитирани по чл. 44, ал. 1 от отменения Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия /ЗПДОП/. Този срок е предвиден в § 22 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПСК. Разпоредбата, предвиждаща срока, не препраща изрично към чл. 11 ЗПСК. Помежду им има връзка дотолкова, доколкото с чл. 11 ЗПСК на Министерския съвет се възлага приемането и обнародването на списък на тези търговски дружества с държавно участие в капитала, при приватизацията на които се допуска плащане с непарични платежни средства, каквито са и посочените инвестиционния бонове.

Освен инвестиционните бонове, емитирани по чл. 44, ал. 1 ЗПДОП /отм./, непарични платежни средства, с които се допуска плащане по приватизационни сделки за дружества по чл. 11 ЗПСК, са и другите предвидени в закон и примерно изброени в § 2 от Допълнителните разпоредби на ЗПСК компенсационни бонове, компенсационни записи, жилищни компенсаторни записи, държавни дългосрочни облигации, емитирани по вътрешния и външния дълг на страната. Нормативно установеното основание за издаването на всяка категория непарични платежни средства е различно. Това може да обуслови различие в правната уредба на техния режим относно кръга на субектите, които могат да ги придобият, реда и условията за

разпореждане, а също и относно определянето на краен срок за валидността им, когато, както е в случая, поради настъпили законодателни промени е отпаднало нормативното основание за емитирането, придобиването, използването и разпореждането с една от тези категории непарични платежни средства. Различието, което се дължи на нееднаквото основание за издаване на отделните видове непарични платежни средства, не означава създаване на неравнопоставеност между притежателите им. Освен това определянето на краен срок за валидност не лишава от възможност лицата, които са придобили инвестиционни бонове, но не са ги прехвърлили при действието на чл. 44 – 52 ЗППДОП /отм./, да се разпоредят с тях. Предвиденият срок, наред с предвидените условия за заплащане с тези бонове при приватизацията на търговските дружества по чл. 11 ЗПСК, осигурява използването им и позволява на притежателите им, ако желаят, да предприемат необходимото в тази насока. Ето защо не може да се счете, че чрез въвеждането на посочения срок за валидност принудително и без предварително и справедливо обезщетение се отчуждават правата по такива непарични платежни средства. Следователно оспорените разпоредби не са в противоречие с чл. 17, ал. 5 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията и искането е неоснователно и в тази част.

Като приема по изложените съображения за неоснователно искането, Конституционният съд счита, че то следва да се отхвърли. Затова и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията

РЕШИ:

Отхвърля искането на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Закона за приватизация и следприватизационен контрол /ДВ, бр. 28 от 19 март 2002 г./: чл. 3, ал. 2 и 4, чл. 6, ал. 4, чл.

11, чл. 16, ал. 1, т. 5 в частта досежно думите “относно тяхната законосъобразност” и § 22 от Преходните и заключителни разпоредби.

Председател:

Христо Данов