

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Издх. № 99

София, 26.03.2003 г.

*К. Д. 5/2003 г. - преписан
5 КС
27.03.2003 г.*

СТАНОВИЩЕ

на
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
по конституционно дело № 5/2003 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Като заинтересувана страна по горното конституционно дело, Върховният административен съд изразява следното становище:

Делото е образувано по три искания, подадени от две групи народни представители от XXXIX Народно събрание и от Президента на РБ, съединени за съвместно разглеждане в настоящото производство, за установяване противоконституционността на ЗИДЗПСК /Дв, бр. 20/2002 г./ изцяло, на § 1, 2, 4, 5 и 6 от ЗИДЗПСК и на чл. 35г и чл. 35е от ЗПСК, приети с § 2 от ЗИДЗПСК.

I. ПО ИСКАНЕТО ЗА ОБЯВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТТА АН БЛОК НА ЗИДЗПСК, ПОРАДИ ПРОТИВОРЕЧИЕТО МУ С РАЗПОРЕДБИТЕ НА чл. 81, ал. 2 и 3, чл. 88, ал. 1 и чл. 101, ал. 2 от КОНСТИТУЦИЯТА:

Основателността на искането зависи от установяване на твърдяните в него факти относно нарушенията на процедурата по приемането на закона и гласуването на президентското вето. Ако се докажат твърдяните нарушения на процедурата /липсата на кворум и необходимото мнозинство/, то искането за обявяване изцяло на ЗИДЗПСК за противоконституционен, поради нарушаване на цитираните конституционни разпоредби, ще е основателно.

II. ПО ИСКАНЕТО ЗА ОБЯВЯВАНЕ ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТТА НА § 1, 2, 4, 5 и 6 от ЗИДЗПСК:

С § 2 от ЗИДЗПСК се създава глава седма "а" от ЗПСК, регламентираща специален ред за приватизация на търговски дружества от значение за националната сигурност на държавата, включени в списък-приложение № 2 към чл. 35а, ал. 1. Този специален ред изключва изрично съдебния контрол по реда на ЗВАС и ЗАП на решенията на административните органи - Агенцията за приватизация, Надзорния съвет и Министерския съвет, постановени съобразно предоставената им компетентност в различните етапи на приватизационната процедура.

Предоставя на Народното събрание компетентността да одобрява индивидуалния административен акт на Министерския съвет за определяне на купувача, срока за сключване и съществените условия на приватизационния договор.

С останалите параграфи се регламентират изменения и допълнения на ЗПСК, във връзка с новата процедура на глава 7а, приема се списъкът-приложение № 2 и се регламентира различен ред за довършване на откритата процедура за приватизация в зависимост от това, дали е определен купувач.

По трите искания се правят доводи за противоконституционност на оспорените параграфи поради противоречието им с разпоредбите на чл. 4, чл. 8, чл. 19, ал. 2, чл. 56, чл. 57, чл. 117, ал. 1, чл. 120, чл. 125 и чл. 127, т. 3 от Конституцията.

Върховният административен съд изразява становище за основателност на искането за установяване на противоконституционността на параграфи 1, 2, 4, 5 и 6 от ЗИДЗПСК, по следните съображения:

Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията, гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените в закон.

Поради честото приложение от законодателната власт на изключението за необжалваемост на административните актове, Конституционният съд многократно се е произнасял относно пределите на свободната воля на законодателя за изключване със закон обжалваемостта им по чл. 120, ал. 2 от Конституцията /к.р. № 13/1993 г., № 3/1994 г., № 21/1995 г., № 18/1997 г., № 22/1998 г., № 8/1999 г. и други/.

Според тълкуването на Конституционния съд, изключването на някои административни актове от кръга на обжалваемите по принцип актове е допустимо, когато те са посочени изрично със закон, но преценката на законодателния орган е ограничена от изискването да не се нарушават: основните конституционни принципи на правовата държава, регламентирани в глава първа на Конституцията и основните човешки права, залегнали в глава втора на Конституцията.

1. ПО ВЪПРОСА ЗА НАРУШАВАНЕТО НА ОСНОВНИ КОНСТИТУЦИОННИ ПРИНЦИПИ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА, ЗАЛЕГНАЛИ В ГЛАВА ПЪРВА НА КОНСТИТУЦИЯТА:

Допуснато е пряко нарушение на разпоредбите на чл. 4, чл. 8 и чл. 17, ал. 2 от Конституцията, по следните съображения:

Съгласно чл. 1 от ЗПСК, приватизацията е прехвърляне чрез продажба на физически и юридически лица на дялове и акции - собственост на държавата от търговски дружества или обособени части от имуществата на търговски дружества с повече от 50% държавно участие.

Приватизационните продажби по ЗПСК се осъществяват чрез сложни фактически състави, изискващи наличие на влезли в сила индивидуални административни актове и сключени гражданско-правни договори. От друга страна самите индивидуални административни актове са със сложна правна природа - съчетание на индивидуален административен акт и гражданско-правно волеизявление. При издаването им административният орган действа едновременно като орган на власт, комуто е предоставена компетентността да преценява наличието на законово-

определените предпоставки, определящи участието и провеждането на приватизационните процедури и правото на изкупуване и като страна в гражданско правоотношение, упражняваща правото на собственост на държавата върху имуществото, предмет на продажбата и правеща волеизявление за разпореждане с него. Индивидуалните административни актове на приватизационните органи са и актове със сложен фактически състав, който се счита за завършен с издаването на акта за одобрение на първичния административен акт за определяне на купувач.

Компетентността за разпореждане с имущество - държавна собственост, е предоставена на изпълнителната власт и се упражнява от нормативно определените административни органи. Административните актове, издавани от приватизационните органи по ЗПСК в приватизационните процедури, са индивидуални административни актове с гражданскоправни последици.

С чл. 35г от ЗПСК правомощието да издава акта на одобрение на решението на Министерския съвет за определянето на купувач по приватизационната продажба, както и на параметрите на гражданскоправния договор за покупко-продажба по всяка конкретна сделка, е предоставена на Народното събрание.

Разпореждането с държавно имущество не е включено в компетенциите на Народното събрание, изброени в чл. 84 и чл. 85 от Конституцията и индивидуалните административни актове с гражданскоправни последици не са посочени като вид актове, издавани от Народното събрание в разпоредбата на чл. 86, ал. 1 от Конституцията.

Изземването на изпълнително-разпоредителните функции на изпълнителната власт от законодателната автоматично води до изключване и на съдебния контрол върху тези актове, като издадени от Народното събрание.

Ако се приеме, че акта на одобрение на чл. 35г от ЗПСК не е акт, представляващ част от сложния фактически състав на приватизационната продажба, а е предоставено на Народното събрание правомощие за упражняване на контрол за целесъобразност и законосъобразност на индивидуалния административен акт на Министерския съвет, то пак е налице навлизане в правомощията и на изпълнителната и на съдебната власт. Преценката за целесъобразност на акта принадлежи на изпълнителната власт, а контролът за законосъобразност - на съдебната власт.

Народното събрание, упражнявайки предоставената му с Конституцията законодателна власт, излиза извън рамките на нейните предели, като с приетия ЗИДЗПСК недопустимо съчетава функциите на трите власти в лицето на един орган - Народното събрание, в противоречие с възприетия с чл. 8 от Конституцията принцип на разделение на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна.

Нарушението по чл. 8 от Конституцията е във връзка с нарушението на съответните конституционни норми, регламентиращи правомощията на трите власти и това са: за законодателната власт - чл. 62, чл. 84, чл. 85, чл. 86, ал. 1, чл. 90 от Конституцията, за изпълнителната власт - чл. 105 и 106 от Конституцията и за съдебната власт - чл. 117, ал. 1, чл. 120, чл. 125 и чл. 127, т. 3 от Конституцията.

Съгласно чл. 62 от Конституцията, Народното събрание осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол. Понятието "парламентарен контрол" е определено в разпоредбата на чл. 90 от Конституцията и то няма нищо общо и не е относимо към актовете на Народното събрание по чл. 35г от ЗПСК.

Парламентарният контрол по смисъла на чл. 90 от Конституцията е правомощие различно от изключения с разпоредбата на чл. 35е от ЗПСК съдебен контрол за законосъобразност и в никакъв случай не може да го замести. Двете правомощия се упражняват отделно и независимо едно от друго.

Съгласно чл. 4 от Конституцията, Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. Контролът за законност над актовете и действията на администрацията се осъществява от съдилищата, а не от Народното събрание - чл. 120, ал. 1 от Конституцията. В противоречие с чл. 125 от Конституцията се изземва правомощието на Върховния административен съд да се произнася по законосъобразността на актовете на Министерския съвет и другите приватизационни органи по ЗПСК и се предоставя на Народното събрание. Отнема се правомощието на прокуратурата да следи за спазване на законността по чл. 127, т. 3 от Конституцията и правомощието на съдебната власт по чл. 117, ал. 1 от Конституцията да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Върховният административен съд намира за основателни доводите, изложени в исканията за неотносимост на понятието "национална сигурност" към режима на покупко-продажбата на търговски дружества по ЗПСК и към правото на съдебно обжалване на издаваните в приватизационните процедури индивидуални административни актове.

В ЗПСК липсва норма, която да дава определение на понятието "търговско дружество от значение за националната сигурност" и съответно липсват критерии, въз основа на които едни или други търговски дружества да се включват в списъка-приложение № 2 към чл. 35а от ЗПСК, което обстоятелство действително прави възможно и лесно постижимо "суспендирането на съдебния контрол" само въз основа на преценката на законодателя, дори и тя да излиза извън пределите на конституционно определените му правомощия и да нарушава основния принцип на разделение на властите.

В общоприетото тълкуване терминът "национална сигурност" се свързва със съхраняване на общонационални ценности като суверенитета; сигурността и независимостта на страната; териториалната и цялост; единството на нацията; живота, сигурността и здравето на населението и др. и съответно със защитата им срещу посегателства, изразяващи се в насилствено завземане на властта, разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, създаване на терористични организации, измяна и предателство към отечеството и други подобни.

В Конституцията липсва легално определение на понятието "национална сигурност", но с този факт не трябва да се злоупотребява и е недопустимо законодателят да използва фриволно този термин и прилагайки го към правоотношения, несъотнесими с неговото съдържа-

ние, да създава специален ред за приватизация на конкретни търговски дружества, в нарушение на разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията и да изключва съдебния контрол върху актове с гражданско-правни последици, отнемайки неотменимото съгласно чл. 57, ал. 1 от Конституцията право на защита на гражданите.

Ако понятието “национална сигурност” е използвано от законодателя в друг аспект, а не в общоприетия му смисъл и означава “икономически просперитет и привличане на чуждестранни инвестиции”, то приетия ЗИДЗПСК застрашава, а не охранява “националната ни сигурност”.

Привлекателни за чуждестранните инвеститори са тези държави, които са правови, управляват се според Конституция и закони, които създават условия за равнопоставеност на стопанската дейност и гарантират правото на защита на техните права и интереси, при нарушаването на тези закони.

Потенциални чуждестранни инвеститори са всички кандидати, заявили желание за участие в приватизацията, а не само определените за купувачи.

Икономическият просперитет на държавата не е патент на законодателната власт и не е възможно да се постигне без съвместните усилия на трите власти

В правомощията на съдебната власт е да защитава и интересите на държавата - чл. 117, ал. 1 от Конституцията.

Упражняването от съдебната власт на конституционно предоставеното ѝ правомощие на контрол за законосъобразност над индивидуалните административни актове с гражданско-правни последици на администрацията в сферата на покупко-продажбите в никакъв случай не може да застраши “националната сигурност” на държавата.

2. ПО ВЪПРОСА ЗА НАРУШАВАНЕ НА ОСНОВНИТЕ ЧОВЕШКИ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ, ЗАЛЕГНАЛИ В ГЛАВА ВТОРА НА КОНСТИТУЦИЯТА:

При прилагането на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, винаги се нарушава защитата на основно човешко право, защото самото право на защита е основно право на гражданите, въведено като конституционен принцип с разпоредбата на чл. 56 от Конституцията: всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права и законни интереси.

Посочената разпоредба се намира в глава втора на Конституцията - основни права и задължения на гражданите и следователно правото на защита е основно право.

Съгласно чл. 57, ал. 1 от Конституцията, основните права на гражданите са неотменими. Те могат да бъдат ограничавани само със закон и единствено, когато са налице предпоставките по чл. 57, ал. 2 и 3 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 57, ал. 3 от Конституцията регламентира възможност за временно ограничаване упражняването на отделни права на гражданите, но при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение, които фосмажорни обстоятелства очевидно не са налице при приемането на ЗИДЗПСК.

Разпоредбата на чл. 57, ал. 2 от Конституцията не допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права и законни интереси на другите. Следователно само наличието на необходимост от защита на значим обществен интерес би могла да дерогира защитата на ограничен кръг от граждани, засегнати от необжалваемостта на изрично посочените административни актове.

В конкретният случай общественият интерес, който охранява законодателят с разпоредбата на чл. 35е от ЗПСК е националната сигурност, тъй като са изключени от съдебно обжалване само административните актове, издавани в приватизационната процедура за търговските дружества от значение за националната сигурност на държавата.

По изложените по-горе съображения за несъотнесимост на обществените отношения, предмет на регламентацията от ЗПСК с националната сигурност на държавата, липсва обществен интерес по смисъла на чл. 57, ал. 1 от Конституцията, който необжалваемостта на конкретните административни актове да охранява. След като липсват условията по чл. 57, ал. 2 от Конституцията, не е приложимо и изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията за необжалваемост на административните актове по глава 7а на ЗПСК.

Противоречието с Конституцията на въведения с § 2 от ЗИДЗПСК специален ред за приватизация на търговските дружества по списъка-приложение № 2 към чл. 35а, ал. 1, приет с § 5 от ЗИДЗПСК, води до противоконституционност и на останалите параграфи, които нямат самостоятелно значение, а обслужват приложението му.

Отделно от изложеното, разпоредбата на § 6 от ЗИДЗПСК регламентира по различен начин приложението на закона спрямо висящите приватизационни производства, като в случаите, когато е определен купувач, процедурите се довършват по досегашния ред, а в останалите - по новия ред на глава 7а от ЗПСК.

Нормата на § 6 от ЗИДЗПСК не взема предвид случаите, когато е определен купувач, но решението е обжалвано пред съда и е постановено съдебно решение по чл. 42, ал. 3 от ЗАП.

Решенията на съда по чл. 42, ал. 3 от ЗАП разрешават със сила на присъдено нещо правния спор относно законосъобразността на обжалваното решение на административния орган за определяне на купувач относно проведената процедура и правото на участие в нея на кандидатите и указанията на съда по тълкуването и прилагането на закона са задължителни за административния орган.

На практика с § 6, предл. 2 от ЗИДЗПСК влезлите в сила решения на съда се обезсилват, т.е. придава се обратна сила на закона, включително когато има постановено влязло в сила съдебно решение.

Конституционният съд, в решение № 8/1999 г., постановено по к.д. № 4/1999 г., по повод искането за обявяване противоконституционността на § 17 от ПЗР на ЗППДОП (отм.) е приел, че разпоредбата, съгласно която се прекратяват висящите производства по вече подадени жалби, противоречи на изискванията на правовата държава за зачитане на придобити права, за правна сигурност и предвидимост.

Същите основания са налице и относно искането за обявяване противоконституционността на § 6, предл. 2 от ЗИДЗПСК.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии, предвид изложеното считаме, че искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на ЗИДЗПСК, предмет на к.д. № 5/2003 г. е основателно.



СУВАЖЕНИЕ,
ПРЕДСЕДАТЕЛ:

/Вл. Славов/