

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

РЕШЕНИЕ № 22

София, 24 септември 1998 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Неделчо Беров

Димитър Гочев

Стефанка Стоянова

Тодор Тодоров

Георги Марков

Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколиста Росица Топалова разгледа в закрито заседание на 15,16 и 24 септември 1998 г. конституционно дело № 18/1998 г., докладвано от съдията Неделчо Беров.

Делото е образувано на 15 май 1998 г. по искане на 48 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл.7, ал.1, т.6; чл.13, ал.5; чл.27, ал.3; чл.36, ал.2 и чл.55, ал.1, т.2 от Закона за защита на конкуренцията /ЗЗК/, обнародван в ДВ, бр.52 от 8 май 1998 г.

В искането се поддържа, че с посочените разпоредби Комисията за защита на конкуренцията /КЗК/ е превърната в своеобразен съд, че са иззети компетенции на органите на съдебната власт, че решенията на комисията макар да са административни актове не подлежат на съдебен контрол, дори в определени случаи са задължителни за гражданския

съд, че комисията се поставя над съда, когато установява порочност на съдебни актове. Поради това вносителите считат, че посочените в искането им разпоредби противоречат на принципите на правовата държава, на разделението на властите, на независимостта на съдебната власт, на правото на защита – чл.4; чл.8; чл.117, ал.2, чл.56; чл.120 и чл.122 от Конституцията.

С определение от 4 юни 1998 г. искането е допуснато за разглеждане по същество. Със същото определение като заинтересувани страни по делото са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието и правната евроинтеграция, Комисията за защита на конкуренцията, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Българската търговско-промишлена палата и Българската стопанска камара.

Становища са постъпили от Народното събрание, министъра на правосъдието и правната евроинтеграция, Комисията за защита на конкуренцията, Върховния административен съд, главния прокурор, Българската търговско-промишлена палата и от Българската стопанска камара.

В становището на Народното събрание, изготвено от Комисията по икономическата политика, се поддържа, че искането за обявяване на посочените норми за противоконституционни е изцяло неоснователно. Отбелязва се, че ЗЗК урежда ред за установяване и позоваване на недействителността на споразуменията, различен от общия, което не е противоконституционно, че установяване на недействителността на споразуменията и решенията, забранени от закона, не е правен спор. Изтъква се, че издаването на административни актове с конститутивно гражданскоправно действие не е правораздаване и затова не противоречи на принципа на разделение на властите, нито на принципа

за независимост на съдебната власт. Конституцията, в чл.120, ал.2, допуска от кръга на съдебно обжалваемите административни актове да се изключат изрично посочените със закон. Задължителната сила на решението на КЗК за гражданския съд, предвидена в чл.36, ал.2 ЗЗК, е израз на принципа, че влезлият в сила административен акт не може да бъде отменен от съда и го обвързва, освен ако актът е нищожен. Лицата, засегнати от решение на КЗК разполагат с достатъчно средства за защита, като участват в производството пред комисията, а които не са удовлетворени от решението ѝ, могат да го обжалват пред Върховния административен съд /ВАС/. Правилото на чл.55, ал.1, т.2 ЗЗК не е противоконституционно, тъй като законът познава редица случаи, при които по исков ред могат да се атакуват порочни съдебни актове, а от друга страна законът може да легитимира държавен орган с право на иск, когато това се налага за защита на обществения интерес.

Министърът на правосъдието и правната евроинтеграция в становището си също счита, че искането е изцяло неоснователно. Разпоредбата на чл.7, ал.1, т.6 от ЗЗК следва да се разглежда свързана с чл.19 от същия закон. Поддържа се, че става дума за нищожност на споразуменията и решенията, извършени в нарушение на забраните, установени в чл.9, ал.1 ЗЗК, поради което втората алинея на същата разпоредба предписва, че на недействителността могат да се позоват заинтересуваните органи и лица и когато тя не е обявена по чл.7, т.6. По чл.13, ал.5 и чл.27, ал.3 от ЗЗК се изтъква, че се касае до административни принудителни мерки, необходими за незабавна защита на интересите на търговските партньори или на потребителите. Законодателят е действал в рамките на разрешеното от чл.120, ал.2 от Конституцията, като е изключил от съдебен контрол някои административни актове. В становището е застъпено гледището, че разпоредбата на чл.36, ал.2 от ЗЗК не е противоконституционна, защото

при издаването на актовете на КЗК освен принципите на материалното административно наказателно право се спазват и основните принципи на административния процес. Отбелязва се, че чл.55, ал.1, т.2 от ЗЗК също не противоречи на Конституцията, като в текста изрично е посочено изискването за спазване правилата на гражданския процесуален кодекс и следователно се имат предвид само съдебни решения, а не и влезли в сила присъди.

Комисията за защита на конкуренцията също счита в становището си искането на групата народни представители за изцяло неоснователно. Посочено е, че искането за обявяване на противоконституционност на чл.7, ал.1, т.6 от ЗЗК “не може да се обосновава с аргумент, изразяващ се в автоматично пренасяне на общия правен режим на недействителността на договорите по българското граждански право”, тъй като понятието “споразумение”, употребено в оспорвания текст, не е равнозначно по смисъла на понятието “договори”. В подкрепа на становището са посочени практика на Европейския съд и Европейската комисия, съответни разпоредби от договора за създаване на Европейската общност, както и законодателства на някои европейски страни. Обръща се внимание на това, че чл.7, ал.1, т.6 от ЗЗК трябва да се разглежда свързано с чл.9 от същия закон. Счита се, че искането за обявяване на противоконституционност на чл.13, ал.5 и чл.27, ал.3 от ЗЗК се дължи преди всичко на неправилно систематично тълкуване на тези разпоредби. Те се отнасят само до временни мерки и нямат нищо общо с окончателните решения на КЗК, които подлежат на обжалване пред ВАС. И по тези оспорени разпоредби становището на КЗК съдържа позовавания на унифицираното право на Европейския съюз и на националните правни системи на някои държави – членки. По отношение на чл.36, ал.2 от ЗЗК е отбелязано, че гражданският съд,

който разглежда исквете за обезщетение на засегнатите лица се занимава по същество с последиците на установеното от КЗК нарушение. В този смисъл, гражданският съд е длъжен да се съобрази с влязлото в сила решение на комисията. Противното би създавало предпоставки за постановяване на две противоречиви решения – от КЗК и от съда, при това при едни и същи фактически обстановки. Законодателното решение на чл.36, ал.2 от ЗЗК преодолява тези трудности и има редица предимства. По чл.55, ал.1, т.2 от ЗЗК е подчертано, че разпоредбата оторизира КЗК да упражни правото на държавата да атакува съдебен акт, който е порочен, тъй като издаването му е свързано с нарушение на една или повече забрани, предвидени в ЗЗК.

В становището си Върховния административен съд изтъква, че КЗК е орган на държавната администрация със специфична дейност. При упражняване правомощията си КЗК действа като административен орган, без да осъществява правораздавателни функции. Не е проява на правораздавателна дейност обявяване недействителност на забранените от закона споразумения и решения. Поради това не е налице противоконституционност на текстовете на чл.7, ал.1, т.6; чл.36, ал.2 и чл.55, ал.1, т.2 от ЗЗК. По чл.13, ал.5 и чл.27, ал.3 от ЗЗК Върховният административен съд счита, че е нарушен принципът на свободната стопанска инициатива, прогласена с нормата на чл.9, ал.1, и 2 от Конституцията. Недопустимо е държавен орган да променя договорите на стопанските субекти. Наред с това се поддържа, че в противоречие с чл.120, ал.1 и 2 от Конституцията е приета с чл.13, ал.5 и чл.27, ал.3 от ЗЗК необжалваемост на решенията на КЗК. По тези съображения ВАС застъпва гледището, че разпоредбите на чл.13, ал.5 и чл.27, ал.3 от ЗЗК са противоконституционни.

Главният прокурор счита за неоснователно искането в първите му 4 пункта, за установяване противоконституционност на чл.7, ал.1, т.6; чл.13, ал.5; чл.27, ал.3; чл.36, ал.2 от ЗЗД. Застъпено е гледището, че КЗК е особена юрисдикция с компетентност да постановява решения в състезателно производство при спор между страните, породен от нарушени права по специалния ЗЗК. Властта на тази особена юрисдикция да правораздава в рамките на така определената ѝ от ЗЗК компетентност не противоречи на чл.4, чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията. Тя се вписва в нормата на чл.19, ал.2 от Конституцията, която овластява законодателя да предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и да защитава потребителя. Решенията на КЗК по чл.13, ал.5 и чл.27, ал.5 от ЗЗК се вземат в преходна по време фаза преди окончателното произнасяне с решение, което вече подлежи на обжалване пред ВАС по реда на чл.43 от ЗЗК. Правомощията на комисията да се произнася на този етап е аналогично на прилагане от съда на обезпечителна мярка, преди приключване на производството по контрол на административния акт, чрез спиране на изпълнението му, за да бъдат защитени държавни и обществени интереси. В становището е посочено, че чл.36, ал.2 от ЗЗК не е противоконституционен, тъй като се отнася до нарушения, установени с влязло в сила решение на КЗК като юрисдикционен орган, при спазване на производството, предвидено в специален закон. По последният пети пункт от искането отнасящ се до чл.55, ал.1, т.2 от ЗЗК главният прокурор изразява становище, че разпоредбата е неясна по съдържание. Наред с това се изтъква, че “предоставянето на иск, подлежащ на упражняване по реда на ГПК за отмяна на неясния по произход и вид порочен съдебен акт само по себе си не съставлява нарушаване на конституционните норми на чл.4, чл.8, чл.117”.

Българска търговско промишлена палата счита в становището си, че искането на групата народни представители е изцяло неоснователно. По чл.7, ал.1, т.6 от ЗЗК се изтъква, че всъщност се касае до нищожност поради противоречие със закона. Нищожността настъпва по право и не е необходимо да бъде изрично прогласявана от правораздавателен орган. По чл.13, ал.5 и чл.27, ал.3 от ЗЗК е посочено, че се отнася за временна административна мярка, взета от КЗК преди постановяване на окончателното ѝ решение. Вземането на такива мерки не е правораздаване по смисъла на чл.119, ал.1 от Конституцията. По чл.36, ал.2 от ЗЗК е изтъквано, че решенията на КЗК за установяване на нарушения по ЗЗК нямат нищо общо с правораздавателната дейност. Актовете на КЗК са основание за налагане на административни санкции по ЗЗК. Ако в резултат на това са претърпени вреди от засегнатите лица, спорът за размера им ще се реши по съдебен ред. Административните актове могат да имат не само административно правни, но и други последици. Гражданският процесуален кодекс допуска по исков ред установяване на недопустимост или нищожност на съдебно решение /чл.498/ и именно от такива права по ГПК може да се ползва председателят на КЗК по реда на чл.55, ал.1, т.2 от ЗЗК.

Българска стопанска камара без да излага становището си по отделните спорни разпоредби изтъква, че “осигуряването на защитата и условия за разширяване на свободната инициатива предполага не само санкционирането на действия, които могат да доведат до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията, но и възможност за стопанските субекти, обвинени в нарушения на законовите разпоредби, да се защитят срещу тези обвинения по установения в една правова държава ред”. Затова се счита, че ограничаването на правото на разследваните стопански субекти да потърсят съдебна защита срещу определени решения на

административен орган противоречи на чл.19, ал.2 от Конституцията, изискваща закона да създава и гарантира еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица.

Конституционният съд получи и протоколите от първото и второто обсъждане и гласуване от Народното събрание на проекта на Закона за защита на конкуренцията.

Допълнително представеното на 11.09.1998 г. от КЗК решение на Съда на Европейските общности от 17.09.1997 г. както и обнародваното в ДВ, бр.100/1998 г. решение №2/97 г. на Съвета за асоцииране между Европейските общности и техните страни членки, от една страна, и Република България, от друга страна, третират въпроси, които не са свързани с разпоредбите на ЗЗК, за които е предявено искането да бъдат обявени за противоконституционни.

За да се произнесе по искането, Конституционният съд взе предвид следното:

По чл.7, ал.1, т.6 ЗЗК

С разпоредбата се предвижда, че КЗК е компетентна да обявява недействителност на споразуменията и решенията, забранени от закона. Имам се предвид споразумения и решения на предприятия, които имат за цел или резултат предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията и които чл.9, ал.1 ЗЗК забранява. Противоречието на закон е основание за нищожност, макар в атакувания текст да е използвано родовото понятие "недействителност". Нищожността настъпва по право и не е необходимо да бъде обявявана с решение на някакъв орган. В съгласие с тази принципна постановка втората алинея на чл.9 ЗЗК посочва, че споразуменията и решенията, които първата алинея на същия текст забранява, са недействителни. Този ефект настъпва ex lege, поради което второто изречение на чл.9, ал.2 ЗЗК

пояснява, че на недействителността на такива споразумения и решения могат да се позовават заинтересуваните страни и лица и ако тя не е обявена по реда на оспорения чл.7, ал.1, т.6 ЗЗК. Само при евентуално възникнал спор или неяснота дали съществува нищожност се налага съдът да констатира нищожността.

Разпоредбата на чл.7, ал.1, т.6 ЗЗК не съответства на чл.55 от същия закон, като включва в компетентността на КЗК въпрос, по който чл.55 не предвижда комисията да постановява решение.

Разглежданата компетентност на комисията не може да бъде обоснована със съображението, че тя в тази хипотеза действа като особена юрисдикция /вж. в този смисъл изказването на председателя на Комисията по правните въпроси по време на разискването на атакуваната разпоредба в Народното събрание, както то е вписано в стенографския протокол на заседанието на 29.04.1998 г., а така също и стр. 2 и 3 от становището на главния прокурор/. Както е известно, чл.125 на Конституцията от 1971 г. предвиждаше възможността правораздавателни функции да се възлагат на несъдебни, включително административни органи. Тази възможност бе категорично изключена от сега действащата Конституция, което доведе до премахване на всички заварени от нея особени юрисдикции. Според чл.119 на действащата сега Конституция правораздаването се осъществява само от съдилища – било от съдилищата, изброени в ал.1 на този член, било от особени /специализирани/ съдилища съобразно ал.2 на чл.119.

Видно от чл.129 на Конституцията установеният от тази разпоредба режим за съдии важи за всички съдии, следователно и за съдиите от специализираните съдилища. Следователно по смисъла на Конституцията специализираните съдилища са част от целокупната съдебна система. Те не са съдилища само от функционално гледище т.е., защото им са възложени правораздавателни функции, а съдилища и

от организационно гледище, защото за съдиите от тях важат същите изисквания и статут, които важат за съдиите от общите съдилища. Те се избират от Висшия съдебен съвет и са несменяеми както съдиите от общите съдилища. Изводът е, че Конституцията /чл.119 и чл.129/ изключва изобщо възможността на несъдебни органи да бъдат възлагани правораздавателни функции. Особено това важи за органи, които спадат към изпълнителната власт, защото са органи на администрация. Към тях спада Комисията за защита на конкуренцията и нейните решения са индивидуални административни актове. Съображенията, които Комисията за защита на конкуренцията излага в последното свое становище и които се основават на представено решение на Съда на Европейската общност не могат да бъдат приети, тъй като видно от това решение по силата на чл.177 от Договора за Европейската общност понятието съд, е употребено в много по-широк смисъл, отколкото българската Конституция влага в това понятие.

Несъдебни и особено административни органи, към които спада КЗК, не могат да правораздават. Ето защо правораздавателното правомощие, което чл.7, ал.1, т.6 ЗЗК възлага на комисията противоречи на чл.119 от Конституцията, така че трябва да бъде обявено за противоконституционно. То е при това свършено ненужно, като се има предвид разгледания по-горе чл.9, ал.2 ЗЗК, даващ възможност нищожността на споразуменията, противоречащи на въведените от ЗЗК забрани, да бъде изтъквана инцидентно или установявана от съдилищата по исков ред, което е нормалното и редното в правова държава, каквато е България /чл.4 от Конституцията/.

#### По чл.13, ал.5 ЗЗК

Установената с чл.9, ал.1 ЗЗК забрана за споразумения, решения и съгласувана практика на предприятия, ограничаващи конкуренцията,

неспазване на която забрана води до недействителност, не е абсолютна. При определени в чл.13, ал.1 ЗЗК условия и по искане на заинтересувани предприятия, КЗК с решение може да допусне освобождаване от тази забрана. Комисията трябва да направи оценка в двумесечен срок /чл.13, ал.3 ЗЗК/. Според оспорената разпоредба на чл.13, ал.5 “ако при проучването бъдат установени данни, които сочат, че споразумението, решението или съгласуваната практика, за които се иска освобождаване, сериозно уврежда или може да увреди интересите на търговските партньори или потребителите, комисията с решение може да разпорежи незабавно преустановяване или промяна на споразумението, решението или съгласуваната практика. Това решение не подлежи на обжалване”.

Подателите на искането считат, че такова решение на КЗК, която е административен орган, преобразува граждански правоотношения, въпреки волята на договарящите страни, при това не подлежи на обжалване. Затова се твърди, че чл.13, ал.5 ЗЗК противоречи на принципите на правовата държава, на разделението на властите, на независимостта на съдебната власт и на съдебния контрол върху актовете на административните органи – чл.4, чл.8, чл.117, ал.2 и чл.120, ал.1 от Конституцията.

Това становище не може да бъде напълно споделено:

1. Съгласно чл.19, ал.2 от Конституцията законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.

В изпълнение на това конституционно изискване е приет ЗЗК, чиято цел е да осигури защита и условия за разширяване на конкуренцията и на свободната инициатива в стопанската дейност, като урежда защитата срещу споразумения и действия, които могат да

доведат до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията /чл.1 ЗЗК/. Защитата е възложена на независим специализиран държавен орган – Комисия за защита на конкуренцията /чл.3 ЗЗК/. Действията на комисията, насочени към преустановяване на споразумения, решения или съгласувана практика, увреждащи или заплашващи интересите на търговските партньори или потребителите, са конкретно изпълнение на изискванията на чл.19, ал.2 от Конституцията.

Разпоредбата на чл.13, ал.5 ЗЗК третира споразумения и решения, забранени по принцип и затова недействителни /чл.9 ЗЗК/, като в периода на започнала процедура за евентуалното им освобождаване от забраната е установено, че сериозно са увредили или може да увредят интересите на други стопански субекти или на потребителите. Действията на специализирания държавен орган, с които се преустановяват такива споразумения, решения или практика, са изцяло съобразени с чл.19, ал.2 от Конституцията.

Систематичното място на чл.13, ал.5 в ЗЗК показва, че разпоредбата предвижда временни обезпечителни мерки, взети в процеса на проучване, преди да е приключила процедурата за евентуално освобождаване от забраната по чл.9, ал.1 ЗЗК. Тези мерки са различни от решението, което КЗК взема по искането за освобождаване от забраната /чл.55, ал.1, т.5 във връзка с чл.12, т.2 ЗЗК/, което подлежи на обжалване пред ВАС /чл.43 ЗЗК/.

Установените при проучването данни налагат незабавни действия, за да се защитят конкуренцията и правата на потребителя от споразумения и решения, които по начало са забранени и на практика са довели до резултати, срещу които чл.19, ал.2 от Конституцията предвижда законова защита.

2. Разпоредбата на чл.13, ал.5 ЗЗК предвижда като втора възможност за КЗК да променя споразумения, решения или съгласувана практика. В тази си част разпоредбата е противоконституционна. Комисията за защита на конкуренцията може да прецени, че не е налице основание за прилагане на забраната по чл.9 или да забрани споразумението, решението или съгласуваната практика, но не и да ги изменя /чл.12 във връзка с чл.55, ал.1, т.4 и 6 ЗЗК/. Промяна на споразумение или решение на стопански субекти е заместване волята на страните с такава на административен орган. Такова административно вмешателство в граждански правоотношения, независимо и против волята на договарящите, противоречи на принципа на свободната стопанска инициатива /чл.19, ал.1 от Конституцията/, получил реално отражение в предоставената с чл.9 ЗЗД свобода на договаряне. Освен това промяната на споразумение по естеството си не е временна, а окончателна, поради което е в разрез с характера на временните обезпечителни мерки по чл.13, ал.5 ЗЗК. При евентуално спиране или забрана, наложени с решение на КЗК, страните могат, съобразявайки се с решението, да променят споразумението си, за да го съгласуват с изискванията на ЗЗК. Това зависи от преценката и волята на страните, но не може да бъде извършено вместо тях с административен акт.

Поради изложеното искането е основателно в частта му за обявяване за противоконституционна разпоредбата на чл.13, ал.5, изречение първо ЗЗК относно думите "или промяна".

3. Не може да бъде споделено становището на подателите на искането за противоконституционност на разпоредбата, според която решението на КЗК по чл.13, ал.5 ЗЗК не подлежи на обжалване. То не е съобразено с втората алинея на чл.120 от Конституцията, допускаща някои административни актове да не подлежат на съдебен контрол. Единственото изискване на конституционната разпоредба е тези

административни актове да бъдат изрично посочени със закон, което в случая е спазено. Преценката е предоставена на законодателния орган, който е ограничен само от изискването да не наруши основни конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права, което също е спазено. В този смисъл е постоянната практика на Конституционния съд /решение № 13 от 22.07.1993 г. по к.д. № 13/93г. ДВ, бр.65 от 1993 г.; решение № 7 от 19.06.1995 г. по к.д. № 9/95 г., ДВ, бр.59 от 1995 г.; решение № 21 от 26.10.1995 г. по к.д. № 18/95 г., ДВ, бр.99 от 1995 г. и решение № 18 от 14.11.1997 г. по к.д. № 12/97 г., ДВ, бр.110 от 1997 г./.

Конституционният съд изразява безпокойство от честото прилагане от Народното събрание на изключението за необжалваемост на административните актове. В чл.120, ал.1 от Конституцията ясно е изразена волята на конституционния законодател за съдебен контрол за законосъобразност на актовете и действията на административните органи. Изключение от това правило са възможни само, когато изрично са посочени със закон. Изключението не трябва да се превръща в правило, защото ще влезе в противоречие с чл.120, ал.1 от Конституцията.

По чл.27, ал.3 ЗЗК

Според тази разпоредба “Ако по време на проучването съдът установи данни, които сочат, че концентрацията, за която се иска разрешение, сериозно уврежда или може да увреди интересите на търговските партньори или на потребителите, комисията може да постанови с решение незабавно преустановяване или изменение на действията по концентрацията. Решението не подлежи на обжалване”.

Според вносителите на искането “концентрацията на стопанската дейност е по същество договор. Този договор може да бъде порочен във всички проявни форми на недействителността, но конституционно е

недопустимо комисията да “изменя действията по концентрацията”, т.е. да преобразува договора. Освен това решението на този административен орган, което преобразува граждански правоотношения въпреки волята на страните, не подлежи на обжалване”.

Разпоредбата на чл.27, ал.3 следва да се разглежда свързано с чл.21 ЗЗК, според който концентрация на стопанска дейност е налице, както при сливане или вливане на предприятия, така и “когато едно или няколко лица, упражняващи вече контрол върху едно или повече предприятия, придобият чрез покупка на ценни книжа, дялове или имущество, чрез договор или по какъвто и да е друг начин пряк или косвен контрол върху едно или повече предприятия или части от тях”.

Когато в процеса на проучване по повод оценка на поискано разрешение за концентрация се установи, че сериозно са увредени или застрашени от увреждане интереси на търговските партньори или на потребителите, КЗК ще действа в пълно съответствие с чл.19, ал.2 от Конституцията като постанови с решение незабавно преустановяване на действията по концентрацията. Разпоредбата на чл.27, ал.3 ЗЗК предвижда обаче и друга възможност – комисията да постанови изменение на действията по концентрацията. Тези действия според чл.21, ал.1, т.2 и ал.2 ЗЗК се изразяват в редица гражданскоправни сделки. Изменението им е заместване волята на страните по тях с такава на административен орган. Административното вмешателство в граждански правоотношения, независимо и против волята на договарящите, противоречи на принципите на свободната стопанска инициатива, на правовата държава /чл.19, ал.1 и чл.4 от Конституцията/, на законно установената свобода на договаряне. Поради това искането е основателно в частта му за обявяване за противоконституционна

разпоредбата на чл.27, ал.3, изречение първо ЗЗК относно думите “или изменение”.

По съображенията, изложени по-горе в това решение при обсъждане на разпоредбата на чл.13, ал.5 ЗЗК, Конституционният съд счита за неоснователно искането за установяване противоконституционност на второто изречение на ал.2 на чл.27 ЗЗК, според което решението на Комисията не подлежи на обжалване.

#### По чл.36, ал.2 ЗЗК

Според чл.36, ал.2 ЗЗК “Исковете за обезщетение на лицата, засегнати от нарушения на този закон, се предявяват по реда на Гражданския процесуален кодекс. Решението на комисията, с което се установява нарушението, е задължително за съда”.

В искането се поддържа, че разпоредбата е противоконституционна, тъй като е приета от Народното събрание в нарушение на чл.81 от Конституцията без да е имало съответния кворум, който всъщност е общия брой на гласувалите, а не присъствалите народни представители.

Освен това вносителите на искането изтъкват, че при исковете за обезщетение по чл.36, ал.2 ЗЗК “нарушението” е всъщност юридическия факт, който поражда твърдяното право. По същество то е “основанието” на иска. “Единствено съдът е компетентен да реши дали твърдяното право, предмет на делото /основание и петитум/ са доказани”. Поради това вносителите считат, че разпоредбата противоречи на принципите на правовата държава, на разделение на властите, на независимостта на съдебната власт, на правото на защита – чл.4; чл.8; чл.117, ал.2; чл.56; чл.120 и чл.122 от Конституцията.

Становището на вносителите за нарушаване на чл.81, ал.1 от Конституцията не може да бъде споделено. Конституционният съд е

имал повод неколкократно да се произнесе, че броят на присъстващите, а не на гласувалите народни представители е релевантен за преценка дали са спазени изискванията на чл.81, ал.1 от Конституцията /решение № 17 от 24.11.1992 г. по к.д. № 22/92 г., ДВ, бр.98 от 1992 г., решение № 3 от 30.03.1993 г. по к.д.№ 2/93 г., ДВ, бр.29 от 1993 г., решение № 18 от 5.10.1995 г. по к.д. № 16/95 г., ДВ, бр.93 от 1995 г./ . От стенограмата на заседанието на Народното събрание за второто обсъждане и гласуване на ЗЗК на 29.04.1998 г. се установява, че заседанието е започнало при наличие на кворум и по време на заседанието проверка на кворума не е извършвана нито е поискана.

Искането е за обявяване на противоконституционност на чл.36, ал.2 ЗЗК, но са изложени съображения само по второто изречение на същата алинея, според което “Решението на комисията, с което се установява нарушението, е задължително за гражданския съд”.

Когато решението на КЗК, с което е установено нарушение, е обжалвано и ВАС го е потвърдил, то ще е задължително за всеки друг съд, защото неговата законосъобразност е проверена и утвърдена по съдебен ред.

Ако решението на комисията не е обжалвано и изходът на граждански спор зависи от него може да бъде предявено възражение за неговата законосъобразност и съдът трябва да го разгледа. Ако решението е нищожно, то не е породило никакви правни последици и съдът няма да го зачете.

Ако се оспорва само неговата законосъобразност, поставя се въпросът за възможността за упражняване от съда на така нареченият косвен съдебен контрол върху административните актове, каквито са решенията на КЗК. Въпросът за допустимостта на такъв контрол е от изключителна компетентност на съда и не бива да се прегражда възможността да бъде обсъждан.

Категоричната редакция на второто изречение на чл.36, ал.2 ЗЗК обаче изключва възможността да бъде упражнен косвен съдебен контрол върху незаконосъобразността на решенията на КЗК като административни актове, доколкото съдът прецени, че такъв е допустим. Разпоредбата противоречи на принципите на правовата държава, на разделението на властите и на независимостта на съдебната власт – чл.4, чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията.

Установеното противоречие на законовата разпоредба с Конституцията на посочените основания е достатъчно за прилагането на чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, поради което не е необходимо съдът да се произнася по останалите основания, твърдени в искането.

По изложените съображения за противоконституционна се обявява само разпоредбата по второто изречение на чл.36, ал.2 ЗЗК.

#### По чл.55, ал.1, т.2 ЗЗК

Според тази разпоредба председателят на КЗК може да предяви иск за отмяна на съдебно решение по реда на ГПК, когато комисията установи, че извършеното нарушение по ЗЗК е послужило за издаване на порочен съдебен акт.

1.Трябва преди всичко да се отбележи, че условието, което според цитираната разпоредба опорочава съдебното решение, а именно, че извършеното нарушение на ЗЗК е послужило за издаване на порочен съдебен акт, е съвършено неясно. Взет буквално текстът предпоставя нещо невъзможно именно, че нарушител на ЗЗК може чрез извършеното от него нарушение да предизвика постановяване на порочно съдебно решение. Вероятно съставителите на проекта за ЗЗК са имали предвид, че съдът не е взел предвид установено от Комисията за защита на конкуренцията нарушение на ЗЗК.

Но даже и текстът на чл.55, ал.1, т.2 ЗЗК да бъде тълкуван поправително, той повдига от гледна точка на съответствие с Конституцията ред възражения.

2. Той не предвижда никакъв срок за предявяване на иска. По този начин разпоредбата открива възможността съдебното решение да се атакува без ограничение във времето. Това е възможно само, ако решението е нищожно, т.е., когато то не е породило присъщия на съдебните решения по искиви дела правен ефект, а именно силата на пресъдено нещо. В тази хипотеза неограничената по време възможност да се установи нищожността чрез иск или с възражение не се натъква на характерната за силата на пресъдено нещо непререшаемост на спора и произтичащият от непререшаемостта стабилитет на решението. Държим ли обаче сметка за условието, при което по силата на чл.55, ал.1, т.2 ЗЗК искът за отмяна на решението ще влезе в действие става ясно, че той ще влезе в действие, когато решението е опорочено, защото е неправилно. Да се създаде неограничена по време възможност за пререшаване на правния спор поради неправилност на решението, означава да се разруши недопустимо неговия стабилитет. Законодателствата на всички държави бранят този стабилитет, защото без него правната сигурност относно правоотношенията, които са били предмет на исков процес, би била унищожена. Правната сигурност е необходима съставка на правовата държава, каквато Република България трябва да бъде по силата на чл.4 от Конституцията. На тази разпоредба на Конституцията противоречи чл.55, ал.1, т.2 ЗЗК.

3. Колко е конституционно недопустима т.2 на ал.1 на чл.55 ЗЗК се вижда от хипотезата, когато искът за отмяна ще бъде използван срещу съдебно решение по обжалване на акт на КЗК. Тази разпоредба на ЗЗК е така широко формулирана, че обхваща и тази хипотеза. При нея ще се окаже, че КЗК ще може да предизвика пререшаване и на дела,

завършени с постановени срещу нея решения, които би трябвало след като влязат в сила да я обвържат със сила на пресъдено нещо и които комисията би могла да атакува само по реда, при условията и в сроковете по чл.231 ГПК. Така се обезмисля предвиденият по чл.120, ал.1 на Конституцията съдебен контрол върху административните актове, така че се оказва, че т.2, на ал.1 на чл.55 ЗЗК противоречи и на чл.120, ал.1 от Конституцията.

4. Изложените съображения не могат да бъдат обезсилени чрез позоваване на допуснатата от ГПК възможност да се атакуват по исков ред охранителни актове на съдилищата /вж.чл.431, ал.1 и 2 ГПК/. Общоприето е, че охранителните актове са актове на съдебна администрация на граждански отношения. Тези актове се постановяват по едностранни производства, в които участва само заинтересуваният от охранителния акт молител. Насрещна страна няма. Ето защо охранителните актове не се ползват със сила на пресъдено нещо. Тъкмо затова няма никаква пречка те да бъдат атакувани по исков ред от лицата, чийто права са засегнати от порочен охранителен акт, както и от прокурора. Решението, срещу което се насочва искът по чл.55, ал.1, т.2 ЗЗК не е охранителен акт. Той е акт на спорна юрисдикция, каквато е юрисдикцията на съдилищата по иски и административни дела и затова за него важи казаното по-горе в т.т.1-3.

В някои становища на конституираните страни неточно се сочи и тълкува чл.498 ГПК. По него прокурорът не е овластен да предявява съдебен иск, а е включен в кръга на лицата, които имат право да поискат от съда да отрази в регистъра резултатите от вече приключило исково производство.

Крайният извод е, че чл.55, ал.1, т.2 ЗЗК трябва да бъде обявен за противоконституционен.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

1.Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 7, ал. 1, т. 6; чл.13, ал.5, първо изречение относно думите “или промяна”; чл.27, ал.3, изречение първо относно думите “или изменение”; чл. 36, ал. 2, изречение второ, както и чл. 55, ал. 1, т. 2 от Закона за защита на конкуренцията /ДВ, бр. 52 от 1998 г./.

2. Отхвърля искането на 48 народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 13, ал. 5 и чл. 27, ал. 3 в останалата им част и на чл.36, ал.2, изречение първо от същия закон.

Председател:

Живко Сталев

Членове:

Асен Манов

Стефанка Стоянова

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

О.М. по чл. 13, ал. 5 изр.  
по чл. 27, ал. 3 посто.  
О.М. по чл. 2, ал.  
27, от. 3

Станислав Димитров

Георги Марков

Неделчо Беронов

Маргарита Златарева

Димитър Гочев

ОМ / чл. 13, ал. 5 изр. 2  
27, 2 ал. 3