

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Благовест Пунев, Румен Ненков и Кети Маркова по к.д. № 6/2012 г. относно възможността за обявяване на противоконституционност на чл. 11, ал. 5, чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 от Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ – ДВ, бр. 38 от 2012).

1. По допустимостта на произнасянето

С определението по допустимостта от 17.07.2012 г. внесеното искане е прието за разглеждане по същество и в частта за установяване на цялостна противоконституционност на ЗОПДНПИ. Наистина от това не следва, че на контрол подлежат всички разпоредби на оспорения закон. Според нас обаче в такава ситуация Конституционният съд може да се произнесе и по разпоредби, които, макар и да не са изрично посочени, съставляват съдържателен елемент на фактически поставените от вносителите въпроси. Такъв подход, освен че открива възможност за защита на публичния интерес, е в синхрон и с идеята по чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционен съд контролът за конституционносъобразност да не се ограничава само в рамките на формално посочените основания.

Изхождайки от гореизложената позиция, намираме, че при допуснатото за разглеждане цялостно оспорване на ЗОПДНПИ нямаше правна преграда за установяване на противоконституционността на неговите чл. 11, ал. 5, чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2. Посочените разпоредби са елементи на установената със закона система на достъп до съд, насочена, от една страна, към осигуряване на ефективна реализация на обявената законодателна цел, а от друга – към гарантиране на правото на защита на всички засегнати лица. Тези въпроси са включени в очертания с внесеното искане предмет на конституционен контрол, защото оспорването на закона като цяло е изградено върху критика на неговите основополагащи принципи и идеи, включително и относно поставените цели и достъпа до съдебна защита (вж. т.6 и т.8 от искането на народните представители).

2. За противоконституционността на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ

Разпоредбата на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ предвижда съдебен контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) върху решенията на най-важния, централния орган, създаден с оспорения закон, а именно – Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. Според нас нормата не е в състояние да изпълни предназначението си да създаде гаранции за правото на защита и законност в действията на специализираната администрация, защото противоречи флагрантно на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Предвидена е обжалваемост на всички решения на Комисията, взети при осъществяване на предоставените ѝ от закона правомощия (чл. 11, ал. 1, т. 1 – 7 ЗОПДНПИ). Решенията могат да се систематизират в три категории: 1) решения с несамостоятелен, обслужващ развитието на процедурата характер – за внасяне на искане в съда за разкриване на банкова и търговска тайна, за удължаване срока на проверката, за връщане на преписката за събиране на допълнителни данни (чл. 37, ал. 5 ЗОПДНПИ), за образуване на производство, включващо внасяне в съда на искане за налагане на обезпечителни мерки и иск за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, за сключване на съдебна спогодба по чл. 79 ЗОПДНПИ с ответниците по иска; 2) решения, които преустановяват развитието на вече започналата законова процедура – за прекратяване на проверката по чл. 27 ЗОПДНПИ, за отказ за образуване на производство по закона или за прекратяването му и 3) решения, които обуславят възникването, изменението или прекратяването на трудови правоотношения с директорите на териториалните дирекции и инспекторите в тях (чл. 11, ал. 1, т. 6 ЗОПДНПИ).

Първо, от гледната точка на конституционно установената система на правораздаване е абсолютно недопустимо контролът върху едни и същи по същество актове на администрацията да се осъществява успоредно от различни по вид съдилища – в случая общи и административни. Няма никаква друга логика освен въпросът за законосъобразността на решенията на Комисията с преходен характер, насочени към развитието на производството по гражданския иск за отнемане на незаконно придобитото имущество, да бъде решаван в състезателния граждански процес пред компетентния да разгледа делото общ съд. Например, абсурдно е административният съд да е компетентен да се произнесе по процесуалната и материалната законосъобразност на решението за внасяне на искане за налагане на обезпечителни мерки, а на идентична правна основа общият съд да решава по същество за неговата основателност. Същото се отнася и за исканията за разкриване

на банкова и търговска тайна, решението за продължаване срока на предварителната проверка, решението за внасяне на граждански иск в съответния общ съд, решението да се сключи съдебна спогодба. От двойствения характер на уредбата може да произтече единствено правна несигурност и тотален правораздавателен хаос.

Второ, в някои случаи въведената с чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ обжалваемост пред административните съдилища е несъвместима с идеите и целите на самия закон. Не може да се спази изискването за дискретност на предварителната проверка (чл. 36 ЗОПДНПИ), след като решението за удължаване на срока на провеждането ѝ трябва да се съобщи на засегнатия, за да се обезпечи правото му да обжалва по реда на АПК. Незабавното произнасяне на общия граждански съд по внесено от Комисията искане за вземане на обезпечителни мерки (чл. 37, ал. 1 ЗОПДНПИ), което очевидно цели да изненада бъдещия ответник, няма да има абсолютно никакъв смисъл, ако същият може да обжалва пред съответния административен съд и предхождащото решение по чл. 11, ал. 1, т. 1 ЗОПДНПИ за внасяне на такова искане в компетентния да се произнесе общ съд.

Трето, правото на достъп до съд по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съответно – по чл. 6 КЗПЧОС, не е предоставено абстрактно и безадресно, а само на онези лица, чиито признати от правото интереси са засегнати. Лицата, срещу които е внесен искът за гражданска конфискация, могат да търсят съдебна защита чрез възраженията си пред съда, който разглежда делото. Проверяваните обаче не разполагат с обвързан с правото на собственост интерес да обжалват решенията на Комисията, с които се прекратява проверката по чл. 27 ЗОПДНПИ, отказва се образуването на производство или се прекратява образуваното производство. При осъществяване на предварителната проверка по ЗОПДНПИ хипотетично може да се навлезе в друга правно защитена сфера на проверяваните лица, свързана с обмена, движението и съхранението на информация за техния личен и семеен живот. Правните гаранции да не се злоупотребява с такава информация се съдържат в необходимостта от съдебно разрешение при разкриване на банковата и търговската тайна (чл. 29 ЗОПДНПИ), задължението на специализираните органи да обработват информацията в съответствие със Закона за личните данни (чл. 34, ал. 4 ЗОПДНПИ) и установения парламентарен контрол върху дейността на Комисията (чл. 14 ЗОПДНПИ). Ако законодателят намери, че дори и при тези изисквания стандартът на защитата трябва да е още по-висок, би могъл да предвиди след прекратяването на процедурата засегнатият да бъде уведомяван, че е бил обект на проверка, или да се обезпечи

унищожаване на съответните информационни носители. Правозащитните механизми обаче не могат да бъдат от такова естество, което да изключва постигането на съобразените с принципите на Конституцията цели на закона, насочени към защита на правния ред и възстановяване на справедливостта в имуществените отношения.

Четвърто, ЗОПДНПИ не предоставя изрично на директорите на териториалните дирекции и инспекторите към тях статута на държавни служители, а и това не произтича от общите предпоставки по чл. 2 от Закона за държавния служител. Така че споровете относно възникването (в случая въз основа на конкурс), изменението и прекратяването на трудовите правоотношения с Комисията подлежат на разглеждане пред общите съдилища по реда на Кодекса на труда. При това положение въвеждането на успореден съдебен контрол по реда на АПК не само е ненужно, а е вредно за стабилността на правораздаването.

В заключение разпоредбата на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ е несъвместима както с идеите и принципите на цялостния правов ред, така и с идеите и принципите на подлежащия на контрол законодателен акт. Прилагането ѝ обективно ще предизвика неоправдани трудности за адресатите на закона и ще създаде условия за противоречива практика. Може да се прогнозира възникването на състояние на правна нестабилност и несигурност. Затова считаме, че алинея 5 на чл. 11 ЗОПДНПИ трябва да се обяви за противоконституционна, като нарушаваща принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

3. За противоконституционността на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ

Разпоредбите на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ са относими към поставения в искането принципен проблем за обезпечаване на правото на защита на всички лица, засегнати от производството по отнемане на незаконно придобито имущество, чрез достъп до съдебното разглеждане на иска, предявен от Комисията. Противоречат на чл. 56 от Конституцията, защото съвсем неоправдано от кръга на задължителните ответници са изключени третите лица по чл. 63 ЗОПДНПИ, посочени като възможни приобретатели на подлежащо на отнемане незаконно придобито имущество. Конкретно става дума за членовете на семейството на проверяваното лице според допълнителната разпоредба на § 1, т. 3 ЗОПДНПИ, а именно – съпруг, лице, с което проверяваното лице е във фактическо съжителство, и ненавършили пълнолетие деца. Конституцията изисква всички те като правни субекти със

самостоятелни права да не бъдат лишени от правото наред с проверяваното лице да установяват законността на източника на придобитото на тяхно име имуществото, чието отнемане в полза на държавата се иска. Затова чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ трябваше да бъдат обявени за противоконституционни, от което щеше да произтече необходимост от законодателна намеса за съответното им коригиране.