

при участието на секретар-протоколиста Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 23 май 2013 г. конституционно дело № 1/2013 г., докладвано от съдията Борис Велчев,

Делото е образувано на 15.01.2013 година по искане на 58 народни представители от 41-вото Народно събрание.

Искането е за установяване 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/обн. ДВ бр. 38 от 2012 г., посл. изм. да бр. 103 от 2012 г./.

В искането се поддържа, че разпоредбата на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ противоречи на преамбюла /в частта за правовата държава/ и на чл.4, ал. 1 от Конституцията. Твърди се, че създадената възможност за обжалване на решенията на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество /КОНПИ/ за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество пред административните съдилища не само не създава гаранции за защита на гражданите, но и поражда възможност по недопустим начин контролът върху решенията на комисията да се осъществява успоредно от гражданските и административните съдилища. Възможността административният съд да се произнася по процесуалната и материалната законосъобразност на решенията на КОНПИ успоредно с гражданския съд, който да преценява основателността на това решение, е окачествена от вносителите като абсурдна. Според подписалите искането народни представители, възможността за двоен съдебен контрол върху актовете на КОНПИ води до правна несигурност и оттук – до противоконституционност поради нарушение на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Народните представители оспорват и конституционността на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ. В искането им се поддържа, че двете разпоредби противоречат на принципите на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и на разпоредбата на чл. 56 от Конституцията. Твърди се, че оспорените разпоредби отнемат правото на защита на лица, засегнати от производството по отнемане на незаконно придобито имущество, чрез недопускането

им до участие в съдебната фаза по разглеждането на иска за отнемане на незаконно имущество, предявен от КОНПИ.

Народните представители, подписали искането намират, че определен кръг лица /съпруг на проверяваното лице, лице, с което той е във фактическо съжителство и ненавършилите пълнолетие деца/ в противоречие с Конституцията са лишени от правото им самостоятелно да установяват законността на източниците на придобитото на тяхно име имущество.

В представеното писмено становище на КОНПИ се поддържа, че искането на вносителите за обявяване на противоконституционност на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ поради противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията е основателно, за разлика от искането, което се отнася до чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ. Аналогично становище поддържа и министърът на правосъдието и Фондация „Български адвокати за правата на човека“.

ВАС намира, че в някои хипотези приложението на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ би довело до противоконституционност, а оспорените разпоредби на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ не са в противоречие с Конституцията.

В своето становище Върховният касационен съд /ВКС/ застава на разбирането, че искането на народните представители е неоснователно и в двете му части. Подобно разбиране поддържат министърът на вътрешните работи и Висшият адвокатски съвет.

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

1. Член 11, ал. 5 ЗОПДНПИ предвижда възможност всички решения на комисията за отнемане на незаконното имущество да се обжалват по реда на Административнопроцесуалния кодекс /АПК/. Това означава, че производството ще се развива пред административните съдилища.

Тази разпоредба изисква изясняването на няколко предварителни въпроса, свързани с решенията на КОНПИ.

Щом решенията на КОНПИ са административни актове, по силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, те ще подлежат на обжалване пред административните съдилища, независимо от това, дали такава възможност е изрично

предвидена в закона. Правото да се обжалват административни актове не произтича от ЗОПДНПИ, а пряко от Конституцията.

Щом решенията на КОНПИ не са административни актове, то предвиденото в чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ право на обжалване ще се отклони от разума на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и на АПК, като задължи административните съдилища да упражняват контрол за законосъобразност върху тях. Така, без да създава допълнителни гаранции за правата на гражданите, оспорената разпоредба на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ поражда допълнителни задължения за административните съдилища.

Контролът на административните съдилища върху всички решения на КОНПИ би породил трудно преодолими вътрешни противоречия в ЗОПДНПИ. Няма как изискването за дискретност на предварителната проверка /чл. 36 ЗОПДНПИ/ да бъде спазено, ако удължаването на срока на нейното извършване трябва да бъде съобщено на проверяваното лице, за да може съответното решение да бъде обжалвано. Същото се отнася и до решението да се иска налагането на обезпечителни мерки от гражданския

съд по чл. 37 ЗОПДНПИ.

Някои решения на КОНПИ имат характера на административни актове, но за тях специалният ЗОПДНПИ предвижда съдебната защита на засегнатите лица да се осъществи по друг ред - пред общите съдилища. Съдебният контрол за законност по смисъла на чл. 120 от Конституцията може да се осъществява и от граждански съд. Ако едно решение на КОНПИ засяга права на определено лице и тези права не са били защитени в производството пред общите съдилища, лицето във всички случаи може да обжалва това решение пред административния съд.

Освен съдебната защита, законът съдържа и допълнителни гаранции за защита на личната сфера и правата на засегнатите лица - задължение за органите на КОНПИ да обработват личната информация според изискванията на Закона за защита на личните данни /чл. 34, ал. 4 ЗОПДНПИ/, както и парламентарния контрол върху работата на КОНПИ

/чл. 14 ЗОПДНПИ/.

По начина на своето формулиране, разпоредбата на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ

изключва възможността отделните хипотези на решения на

КОНПИ да бъдат разграничени и конкретно обсъдени от Конституционния съд. Това налага тя да бъде разгледана в нейната цялост.

Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ не създава допълнителни гаранции за защита на правата на гражданите, поради възможността за съдебен контрол върху решенията на КОНПИ от страна на общите съдилища и поради действието на чл. 120 от Конституцията. Разбира се, само по себе си, отсъствието на допълнителни гаранции за гражданите не прави разпоредбата противоконституционна.

В редица случаи правото на обжалване на определени решения на КОНПИ е предоставено самоцелно, без решението реално да засяга каквито и да е права на гражданите, като решението за сключване на спогодба по чл. 11, ал. 1, т. 5 ЗОПДНПИ или решението за прекратяване на проверката по чл. 27 ЗОПДНПИ. В други случаи, възможността да се обжалват решения на КОНПИ, които не са индивидуални административни актове /напр. по чл.20, чл.38,ал.5, чл.40, чл.84 ЗОПДНПИ/ би създавало излишни проблеми в правораздаването. Подобни правни несъвършенства в отделни разпоредби на ЗОПДНПИ също не биха могли да доведат до извод за противоконституционност.

Основното противоречие с принципа на правовата държава възниква при случаите, в които прилагането на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ може да породи взаимноизключващи се решения на административните и общите съдилища.

Възможността да се обжалват решения, свързани с образуването на производството по ЗОПДНПИ и решения да се иска разкриване на банкова тайна са част от примерите, при които може да възникне конфликт при правоприлагането. На практика, последните две групи решения ще могат да бъдат обжалвани пред административните съдилища след като окръжният, респективно районният съд, вече са се произнесли по тяхната законност. Подобно правно положение може да възникне и при обжалването на решенията на КОНПИ, с които се създават, променят и прекратяват трудовите правоотношения с длъжностни лица, които нямат статута на държавни служители.

Възможността за съдебен контрол върху едни и същи решения на КОНПИ от

различни съдилища създава реални предпоставки за противоречиви и взаимноизключващи се съдебни актове. По такъв начин, оспорената разпоредба на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ поражда правна несигурност, която подравя принципа на правовата държава, очертан по съдържание от редица решения на Конституционния съд.

Конституционният съд вече е имал повод да заключи, че правна уредба, която затруднява правоприлагането или е взаимноизключваща се, не е в унисон с принципа на правовата държава /Решение на Конституционния съд № 10 от 2009 г./. В този смисъл е и Решение на Конституционния съд № 5 от 2000 година и Решение на Конституционния съд № 5 от 2002 година. Успоредната юрисдикция върху решенията на КОНПИ от страна на административните и гражданските съдилища и възможността за противоречащи си решения, постановени въз основа на едни и същи факти, категорично нарушава изискването за правна сигурност в една правова държава /Решение на Конституционния съд № 3 от 2008 година и Решение на Конституционния съд № 10 от 2009 година/. Тя противоречи и на изискването за ясна, вътрешно свързана и без противоречива правна уредба, която е основна характеристика на правовата държава /Решение на Конституционния съд № 3 от 2012 година/.

2. На плоскостта на евентуалното противоречие с принципа на правовата държава трябва да се преценява на първо място и искането на групата народни представители за обявяване на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ за противоконституционни. Отделно от това, трябва да се обсъди и евентуалното противоречие с чл. 56 от Конституцията.

ЗОПДНПИ съдържа специални разпоредби от процедурен характер. Той установява, че осъдителните иски за отнемане на незаконно придобито имущество се предявяват срещу проверяваното лице и лицата по чл. 64, 65, 66, 67 и 71. Тези лица обаче не изчерпват кръга на лицата, чието имущество подлежи на отнемане. Разпоредбата на чл. 63, ал. 2 ЗОПДНПИ посочва кръга на лицата, от които следва да бъде отнето незаконно придобитото имущество и този кръг е различен от посоченото в чл. чл. 64, 65, 66, 67 и 71.

По същество, дори да става дума за правен пропуск, който отразява несъвършенство на закона и празнота в правното регулиране, тази празнота може да бъде преодоляна със субсидиарното приложение на Гражданския процесуален

кодекс / ГПК/, което изрично е предвидено в чл. 80 ЗОПДНПИ.

Съдът следи служебно за надлежното конституиране на страните, а ответниците по заведените искиове стават ясни още в обезпечителното производство. Не съществува възможност имущество да бъде отнето от лице, което не е конституирано като ответник и не се е защитило в съдебното производство. Лицата по чл. 63, ал. 2, т. 2-5 ЗОПДНПИ имат качеството на задължителни необходими другари на проверяваното лице и трябва да бъдат служебно конституирани от съда, за да бъде осигурено правото им на защита в процеса. Същото се отнася и до третите лица, придобили с правна сделка подлежащо на отнемане имущество.

Конституционният съд застава на разбирането, че не всяко правно несъвършенство може да обуслови противоконституционност на основата на противоречие с принципа на правовата държава. Още в Решение № 1 от 2005 година, Конституционният съд приема, че принципът на правовата държава не бива да бъде неприсъщо натоварван. Това разбиране е потвърдено и в Решение на Конституционния съд № 14 от 2000 г., както и в Решение на Конституционния съд № 6 от 2005 година, където ясно е постановено, че противоречия в законодателната уредба и нейното тълкуване не са достатъчни за обявяването им за противоконституционни.

В случая, оспорените разпоредби на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ, дори да се приеме, че са несъвършени, не са конституционно нетърпими и не изключват постигането на целите на закона, макар и чрез субсидиарното приложение на ГПК.

Прилагането на ГПК дава всички гаранции за правата на гражданите, които могат да бъдат конституирани като ответници по искиове, предявени от КОНПИ, поради което съдът намира, че и твърдяното противоречие на атакуваната уредба с чл. 56 от Конституцията е неоснователно.

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

РЕШИ:

1. Обявява за противоконституционен чл. 11, ал. 5 от Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество /обн. ДВ бр. 38 от 2012 г., посл. изменение ДВ бр. 103 от 2012 г./.

2. Отхвърля искането за обявяване на противоконституционност на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 от Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество /обн. ДВ бр. 38 от 2012 г., посл. изменение ДВ бр. 103 от 2012г. /