

ТРИДЕСЕТ И ДЕВЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Комисия по икономическата политика

16.50
MP.

СТ А Н О В И Щ Е

по конституционно дело № 5/2003 г. и присъединените
към него к.д. № 7/2003 г. и к.д. № 8/2003 г. за установяване изцяло
противоконституционността на Закона за изменение и допълнение на Закона за
приватизация и следприватизационен контрол (обн., ДВ, бр. 20/2003 г.) и
за установяване противоконституционността на отделни разпоредби
на същия закон

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционният съд е конституирал Народното събрание като страна по конституционно дело № 5/2003 г., образувано по искане на група народни представители от XXXIX Народно събрание, към което са присъединени к.д. №7/2003 г., образувано също по искане на група народни представители от XXXIX Народно събрание и к.д. №8/2003 г., образувано по искане на президента на Република България.

С първото искане на група народни представители Конституционният съд е сезиран да установи противоконституционността на Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол (Обн., ДВ, бр.20 от 2003 г.) в неговата цялост. Изложени са аргументи за това, че законът е приет в грубо нарушение на чл.81, ал.2 и 3 и на чл.101 от Конституцията на Република България относно изискването за лично гласуване с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители, а в хипотезата на върнат от президента закон – повторното му приемане е с мнозинство повече от половината от всички народни представители. Във връзка с начина на гласуване е и посоченото нарушение на чл.4 и 88 от Конституцията под т.б от искането. На следващо място се твърди, че с чл.35е от закона е изключен всякакъв съдебен контрол, с което се нарушават основни конституционни принципи, включително принципите на правовата държава (чл.4 от Конституцията), правото на съдебна защита (чл.56 от Конституцията), както и чл.117 и 120 от Конституцията. На трето място се твърди, че чл.35е, който изключва и възможността за протест на прокуратурата в посочените хипотези, противоречи на чл.127, т.3 от Конституцията. Възражено е и срещу §5 от Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол (ЗИДЗПСК) като противоречащ на чл.4 и чл.18 от Конституцията, както и срещу §6, тъй като създава “двойнствен стандарт” и изключение от установения ред. Изразено е и несъгласие с участието на Народното събрание в процедурата по чл.35г от закона като противоречащо на чл.8 и чл.62 от Конституцията.

С второто искане групата народни представители са се обърнали към Конституционния съд да бъдат обявени за противоконституционни разпоредбите на ЗИДЗПСК, с изключение на §3 от същия. Съображенията за това искане са изложени в няколко позиции. На първо място е изразено несъгласие с изключването на обжалването и протестирането на посочените административни актове (противоречие с чл.120, ал.2, чл.121, ал.1 и чл.127, т.3 от Конституцията), както и с противоречието на закона с принципа за разделение на властите, установен в чл.8 от Конституцията. Твърди се, че по този начин е нарушено и конституционното право на съдебна защита на гражданите, установено в чл.56.

Третото искане е направено от президента на Република България, който оспорва чл.35г и 35 е от Закона за приватизация и следприватизационен контрол. Президентът намира, че разпоредбата на чл.35г противоречи на чл.62 от Конституцията. Тъй като функциите на Народното събрание са изчерпателно уредени в основния закон, излизането с атакуваната разпоредба извън тези рамки противоречи на принципа на разделение на властите, установен с чл.8 от Конституцията. Президентът твърди, че чл.35е противоречи на чл.120 и чл.127 от Конституцията, както и се нарушава правото на съдебна защита на гражданите и юридическите лица съгласно чл.56 във връзка с чл.117, ал.1 от Конституцията.

Изложените в трите искания съображения могат да бъдат обобщени в няколко основни групи, за да бъдат обсъдени съответните аргументи и се изложи позицията на Народното събрание.

Оспорваме искането за противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол (ЗИДЗПСК) както в цялост, така и по отношение на отделните му разпоредби.

1. На първо място, в исканията се съдържа твърдение за противоконституционност поради това, че ЗИДЗПСК бил приет в нарушение на конституционните изисквания за кворум, мнозинство и лично гласуване. Това твърдение е неоснователно и недоказано. Съгласно трайната практика на Конституционният съд (решение № 17 от 1992 г. по к. д. № 22/1992 г., решение № 3 от 1993 г. по к. д. № 2/1993 г., решение № 18 от 1995 г. по к. д. № 16/1995 г., решение № 25 от 1998 г. по к. д. № 22/1998 г., решение № 28 от 1998 г. по к. д. № 26/1998 г. и решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/98 г.) преценката за конституционносъобразност на процедурата по гласуване и приемане на актовете на Народното събрание може да се основава само на стенографските протоколи за заседанията на парламента. Конституционният съд не може да открива производство по оспорването им. Стенографските протоколи са официални документи на Народното събрание и имат доказателствена сила за отразените в тях изявления, обстоятелства и констатации, включително и за броя на присъстващите в пленарната зала народни представители (кворум), мнозинството и личното гласуване. Правнорелевантна констатация относно наличието или липсата на кворум, мнозинство и лично гласуване може да прави само Народното събрание по установения за това ред. Няма правна сила твърденията на народни представители, с които се изразяват съмнения за гласуване с чужди карти, когато в протокола няма констатации за такива нарушения. С оглед на това, доколкото в стенографските протоколи и на двете

заседания, на които е гласуван ЗИДЗПСК, не са констатирани твърдените нарушения, тези заседания са проведени в съответствие с конституционните изисквания за кворум, мнозинство и лично гласуване.

2. Твърди се, че правомощието на Народното събрание да одобрява решението на Министерския съвет за класация на допуснатите до оценяване и класиране оферти противоречало на прокламирания в чл.8 от Конституцията принцип за разделение на властите, защото решението на Народното събрание ставало част от фактическия състав на сключване на приватизационната сделка. Законодателната власт в лицето на Народното събрание не можела да изземва правомощия на изпълнителната власт (защото тя била компетентна да извършва приватизацията) и съдебната власт (защото тя контролирала законосъобразността на административните актове). Накърняването на принципа за разделение на властите водело и до нарушаване и на конституционното начало, че Република България е правова държава (чл.4 от Конституцията). Правомощието на Народното събрание да одобрява решението на Министерския съвет, противоречало и на чл.62, 84 и 90 от Конституцията. Правомощията на Народното събрание били изчерпателно уредени. Парламентът осъществявал законодателна власт и упражнявал парламентарен контрол. Одобряването на решението на Министерския съвет за избор на купувач по приватизационна сделка не било израз нито на законодателната власт, нито на парламентарен контрол.

Тезата, че правомощието на Народното събрание да одобрява решението на Министерския съвет за избор на купувач, противоречи на принципа за разделение на властите, не може да бъде споделена.

Разделението на властите е принцип за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи, което рефлектира върху правата на лицата. Научното обяснение изисква да се държи сметка и за това, че няма “китайска стена” между различните власти, че те взаимодействат помежду си и че в последна сметка са прояви на единната държавна власт и суверенитет (решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4/93 г.). Разделението на властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях (решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34/98, решение № 15 от 1999 г. по к.д. № 11/99 г.).

Конституцията оправомощава в редица случаи Народното събрание да издава индивидуални актове – чл.84, т. 8 и 9.

От друга страна Народното събрание може да осъществява парламентарен контрол – чл.62 от Конституцията. Парламентарният контрол не се ограничава само до хипотезата на чл.90 от Конституцията. Правомощията на парламента да упражнява контрол върху изпълнителната власт са много по-широки и те са конкретизирани през последните години в редица действащи закони. Така Българската народна банка представя на Народното събрание годишния отчет за своята дейност, годишния си счетоводен отчет заедно с одиторския доклад и отчета за изпълнението на бюджета си съгласно чл.51 от Закона за Българската народна банка. Форма на парламентарен контрол е и контролът, който Народното събрание упражнява върху дейността на Комисията за защита на конкуренцията – чл.4, ал.4 и 5, чл.5 от Закона за защита на конкуренцията. Редица контролни правомощия има Народното събрание и по отношение Сметната палата съгласно Закона за Сметната палата. Народното

събрание упражнява контрол и върху Комисията за финансов надзор – чл.29 от Закона за комисията за финансов надзор.

Упражняването на контрол от Народното събрание върху решението на Министерския съвет за избор на купувач не е намеса в сферата на съдебната власт. Производството по издаване на индивидуалния административен акт на Министерския съвет по визириания закон е административно, а не съдебно. Респективно контролът, осъществяван от Народното събрание, не е правораздавателен, защото чрез него не се решава правен спор.

След като възможността на парламента да приеме решение за одобряване на решението на Министерския съвет не нарушава принципа за разделение на властите, не може да се приеме, че е нарушен и принципът, че България е правова държава.

3. В исканията за установяване на противоконституционността на ЗИДЗПСК се твърди, че специалният ред за приватизация, уреден в § 1, 2, 4 и 5 на ЗИДЗПСК, противоречал на конституционния принцип за еднакви условия за стопанската дейност, уреден в чл.19, ал.2 от Конституцията, защото някои приватизационни сделки се сключвали по специален ред, различен от общия. Твърди се също, че уреденото в § 6 ЗИДЗПСК изключение от реда за приватизация отново накърнявало конституционното начало за еднакви условия за стопанската дейност, уредено в чл.19, ал.2 от Конституцията.

Тези твърдения не могат да бъдат възприети. Принципът за равнопоставеност на страните в стопанския оборот не е нарушен, тъй като за всички участници в специалната приватизационната процедура, уредена в ЗИДЗПСК, съществуват равни условия за участие. Изключението по § 6 ЗИДЗПСК също не е противоконституционно, защото то касае заварени приватизационни процедури, за които до влизане на новия закон в сила е действал друг правен режим. В случаите, когато има висящи процедури на различен етап, законодателят следва да прецени кои от тях да преуреди, като разпoredи относимостта на новата уредба към тях и кои са на такъв етап, че не е необходимо и обосновано тяхното връщане по новия ред. Приетият подход не е прецедент, а е в синхрон с последователната практика, която законодателят използва в случаите на преуреждане на приватизационната материя. Например аналогичен е подходът в § 17, ал.1 от ПЗР на ЗПСК, който уреди голямата група на заварени висящи процедури при отмяната на ЗППДОБП, където също се прие, че в случаите, при които има избран купувач, процедурата за приватизация се приключва по реда преди промяната. Този подход държи сметка и за придобитите права на участниците в приватизационния процес, които в противен случай биха били сериозно засегнати.

Възможността на Народното събрание да контролира приватизационните сделки е в съответствие с разпоредбата на чл.19, ал.2 от Конституцията, защото упражняването ѝ се създава условия за равнопоставеност, прозрачност и законосъобразност на приватизационния процес.

4. В исканията на народните представители, както и в искането на президента се посочва, че изключването на съдебния контрол по отношение на визираните в ЗИДЗПСК административни актове на Министерски съвет и на Агенцията за приватизация нарушавало нормите на чл. 120, ал.1, чл. 56, чл.127, т.3, чл.4, ал.1 и други от Конституцията. Твърди се, че с това се нарушавало правото на защита, което е основно и неотменимо право на гражданите,

25

злоупотребявало се с възможността със закон да се въведат изключения от общото правило за съдебен контрол върху административните актове, както и че се отнемала възможността на прокуратурата да следи за спазването на законността на приватизационните процедури.

Тези твърдения са неоснователни. Конституционният съд в трайната си практика приема, че съдебният контрол върху административните актове и правото на защита могат да бъдат ограничавани със закон, както предвижда чл.120, ал.2 от Конституцията. Подобно ограничение е изключение и законодателният орган може да го приложи само в изключителни случаи. С него не трябва да се злоупотребява (решение № 8 от 12 май 1999 г. по конституционно дело № 4 от 1999 г.). Въвеждането му е допустимо само ако не се накърняват конституционно признати основни права и свободи на гражданите, или когато друга, по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност или конституционен принцип на правовата държава трябва да бъдат приоритетно защитени (решение № 13 от 22 юли 1993 г. по конституционно дело № 13 от 1993 г., решение № 7 от 19 юли 1995 г. по конституционно дело № 9 от 1995 г., решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по конституционно дело № 18 от 1995 г., решение № 5 от 18 февруари 1997 г. по конституционно дело № 25 от 1996 г., решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по конституционно дело № 12 от 1997 г., решение № 11 от 30 април 1998 г. по конституционно дело № 10 от 1998 г., решение № 22 от 24 септември 1998 г. по конституционно дело № 18 от 1998 г., решение № 4 от 23 февруари 2001 г. по конституционно дело № 15 от 2000 г., решение № 2 от 28.03.2002 г. по к. д. № 2/2002 г.).

Обсъжданият Закон за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол не нарушава конституционно признати права на гражданите, тъй като Конституцията не урежда такива по отношение на участието в приватизационна процедура.

Твърдението за противоконституционност на ЗИДЗПСК не може да бъде възприето и защото изключението от принципа за съдебен контрол на административните актове и ограничаването на правото на защита е уредено, за да бъде защитена националната сигурност, която е конституционно призната ценност.

Терминът “национална сигурност” не е определен легално в ЗИДЗПСК. Това не е обаче пречка за определянето на търговските дружества, които имат значение за националната сигурност, защото понятието за национална сигурност може да бъде изведено от Концепцията за националната сигурност на Република България, приета с Решение на 38-то Народно събрание от 16 април 1998 г. (Обн., ДВ, бр. 46 от 1998 г.). Съгласно т.20 от Концепцията за националната сигурност на Република България национална сигурност има, когато “не съществува опасност от икономическа принуда за държавата”, в резултат на което обществото и нацията запазват и увеличават своето благосъстояние и се развиват. Икономическият фактор е решаващ за защитата на националната сигурност. Заплаха за националната сигурност възниква, когато съществува опасност от икономическа принуда за държавата, каквато хипотеза е налице при приватизация на структуроопределящи за икономиката на страната предприятия, такива предприятия, които формират гръбнака на цели стопански отрасли, подотрасли или сектори, притежават национален или регионален монопол, и затова са от стратегическо значение за икономиката и развитието на страната, както и на предприятия от военно-промишления комплекс.

Всички предприятия от списъка по § 5 ЗИДЗПСК са структуроопределящи за различни отрасли на икономиката и за страната като цяло. Такива безспорно са електроразпределителните дружества, предприятията от военнопromишления комплекс, транспортните дружества, “Булгартабак холдинг” АД и “Българската телекомуникационна компания” ЕАД.

Тезата за противоконституционност е неоснователна и защото ЗИДЗПСК не изключва въобще съдебния контрол и правото на защита. Лицата с правен интерес могат да предявят правата си по общия исков ред, а съдилищата могат да инцидентно да се произнасят по нищожността на необжалваемите административни актове.

Неоснователно е и твърдението, че ЗИДЗПСК противоречал на чл.127, т.3 от Конституцията. Правомощието на прокуратурата да протестира индивидуалните административни актове не е абсолютно. То може да бъде ограничавано със закон в хипотезите на чл.120, ал.2 от Конституцията. Предвиденото ограничаване на прокуратурата за протестиране на посочените актове е пряко свързано и произтича от изключването на обжалваемостта на тези актове пред съд. Затова, доколкото ограниченията на ЗИДЗПСК са в рамките на чл.120, ал.2 от Конституцията, ограничението на правото на протест също е конституционносъобразно.

Уважаеми конституционни съдии,

Предвид изложените съображения, молим да отхвърлите исканията за обявяване за противоконституционен на Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол (Обн., ДВ, бр.20 от 2003 г.) в неговата цялост или отделни негови разпоредби.

26 март 2003 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО
ИКОНОМИЧЕСКАТА ПОЛИТИКА:**

