



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 5

София, 18 април 2003 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Румен Янков

Членове: Георги Марков
Димитър Гочев

Неделчо Беронов

Стефанка Стоянова

Маргарита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Живан Белчев

Пенка Томчева

Лазар Груев

при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 17 и 18 април 2003 г. конституционно дело № 5/2003 г., докладвано от съдията Румен Янков.

Делото е образувано на 5.03.2003 г. по искане на 50 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол (ЗИДЗПСПК), обн., ДВ, бр. 20/2003 г. Впоследствие с определение от 18.03.2003 г. към делото са присъединени к.д. № 8/2003 г., образувано по искане на президента на Република България и к.д. № 7/2003 г. от втора група от 56 народни представители, за да бъде постановено общо решение. Основанието за обединяването на делата е, че исканията за установяване на противоконституционност на закона се покриват.

По делото са постъпили становища от заинтересованите страни – Народното събрание (НС), президента на Републиката, Министерския

съвет (МС), Върховния административен съд (ВАС) и Агенцията за приватизация (АП), които са обсъдени по-долу.

1. Относно твърдението за противоречие на ЗИД ЗПСПК на чл. 4, чл. 81, ал. 2 и 3, чл. 88 и чл. 101, ал. 2 от Конституцията – (т. 1, 5 и 6 от искането на групата от 50 народни представители.)

Първата група народни представители твърдят, че на първо четене на законопроекта за приемане на ЗИД ЗПСПК, в стенографския протокол от заседанието на НС от 30.01.2003 г е отбелязано, че са гласували общо 218 народни представители – за 113, против – 97, въздържали се – 8. “по безспорен начин се установява, че поне 9 народни представители въобще не са участвали в гласуването и не са в страната”. Доводът на вносителите е - още на първо четене законопроектът не е приет.

Второто оплакване се отнася до гласуване на президентското вето на 27.02.2003 г. В стенографските протоколи е отбелязано, че са гласували 125 народни представители. Този факт, според тях, е опроверган от признанието на председателя на НС, че е гласувано с чужди карти.

НС, МС и АП са застанали на становище, че при проверка на законодателната дейност, в частта ѝ за спазване на процедурата, от значение е само обвързващата доказателствена сила на протоколите от заседанията на НС. Цитирали са поредица от решения на КС в тази насока.

Становището на ВАС е в смисъл, че доколкото се установи отсъствие на определен брой народни представители, и от там липсата на кворум, е нарушена Конституцията.

Конституционният съд по тези оплаквания взе предвид следното:

От съдържанието на стенографските протоколи и разпечатките за гласуването се вижда, че броят на присъствалите на 30.01.2003 г. в залата депутати е 218. Гласуването на законопроекта е прието със 113 гласа. На 27.02.2003 г, след връщането му за прегласуване от президента, са гласували 125 от присъствалите 127.

От посоченото по-горе тяхно съдържание трябва да се направи извод, че и в двата случая при откриването на заседанието и при гласуването са били налице, както кворум, така обикновено и абсолютно мнозинство.

Нарушенията на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), които могат да се свържат със съдържанието на чл. 81, ал. 2 и 3 и чл. 101 от Конституцията, подлежат на проверка от КС и са допустими, но неоснователни.

Самодискредитирането на депутатите, натискащи чужди бутони за гласуване или ползващи чужди карти, в сравнителен план, не е нещо ново. И парламентарните малцинства, не толкова рядко, от своя страна също напускат залата, за да падне наличния кворум. Ако КС прави, фактическа проверка на броя на гласовете при всяко оплакване би се забавила в значителна степен законодателната дейност. Поради това конституционната практика е утвърдила прагматичен подход спрямо оплакванията за нарушена процедура – обвързващата доказателствена сила на протоколите от заседанията.

В крайна сметка конституционният контрол се основава на своеобразната фикция - обективно съществуващото да не се поставя на анализ и проверка, за да не се блокира дейността на НС.

В чл. 68 от ПОДНС е предвидена възможност в постоянните комисии да се обсъждат едновременно всички постъпили законопроекти уреждащи една и съща материя и НС да ги гласува поотделно. Очевидно е, че в правилника е въведена допълнителна процедура, която не фигурира в Конституцията. От тази гледна точка твърдението, че не е взето становище по всеки от четирите законопроекта не може да се свърже с нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

2. Относно твърденията за противоречие на § 2, с който е създаден чл. 35е от ЗИДЗПСК с чл. 4, чл. 56, чл. 57, чл. 117, чл. 120, ал. 2 и чл. 127, т. 3 от Конституцията (т. 2 и 3 от искането на групата от 50

народни представители, т. 2, 3 и 4 от искането на президента , и т. 1 от искането на групата от 56 народни представители)

С въпросната разпоредба се изключва съществуващ до момента съдебен контрол относно всички административни актове, издавани във връзка с приватизационния процес по “Глава седма ”а” ЗПСПК.

Както многократно е имал повод да изтъкне КС, правомощието на НС по чл. 120, ал. 2 от Конституцията е изключение от общото правило за съдебно обжалване на административните актове – 120, ал. 1 от Основния закон и то не може да се тълкува разширително – Р. № 7 от 1995 г. по к.д. 9/95 г. Конституционният съд с Р. № 8 от 1999 г. по к.д. 4/99 вече се произнесъл, че е недопустимо законодателят на основание 120, ал. 2 от Конституцията да изключи от съдебно обжалване широк кръг административни актове, издавани от различни по вид административни органи, какъвто е случая на чл. 35е ЗПСК.

Освен това с въпросната разпоредба се изключва съществуващ към момента съдебен контрол относно административни актове, свързани с приватизацията и следприватизиционния контрол.

Вярно е, че националната сигурност е типичен пример за конституционно защитена ценност, в името на която може да се приложи ограничението на чл. 120, ал. 2 от Основния закон. Когато, обаче, се ограничава едно гарантирано от Конституцията право, за да се защити друго също конституционно защитено право, ограничението трябва да бъде подходящо за постигане на желаната защита. С разпоредбата на чл. 35 е ЗПСК се изключва изцяло съдебния контрол над определен вид административни актове в името на националната сигурност. Възниква въпроса – с това охранява ли се наистина националната сигурност и обратното, предвиждането на съдебен контрол би ли застрашило националната сигурност. КС приема, че в случая не е спазен баланса между двете конституционно защитени ценности, ограничаването на едната не допринася за запазването или охраняването на другата, а

напротив. Съдебната защита е най-висшата правна гаранция, както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове.

С оглед изложеното КС стига до извода, че изключването от съдебен контрол на широк кръг административни актове по ЗПСК, осъществен от чл. 35е ЗПСК не може да бъде обоснован с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, поради което е противоконституционен.

Освен от съдебния контрол административните актове по “Глава седма “а” от закона са лишени и от прокурорска проверка. Правомощието на прокуратурата по чл. 127, т. 3 от Конституцията – да предприема действия по отмяна на незаконосъобразни актове е предвидено като средство за защита на обществения интерес. Да се допусне ограничение на това правомощие като се изключи чрез закон, какъвто е случая с разпоредбата на чл. 35е ЗПСК означава да се допусне “ограничена” или “непълна” защита на обществения интерес, в случаите, когато той е застрашен или накърнен. Обратното означава да се предпостави недобросъвестност на прокуратурата, което е недопустимо. Отделен е въпросът, че за правомощията на прокуратурата в Конституцията няма текст, аналогичен на чл. 120, ал. 2. Протестирането на административните актове от прокурора включва и отнасянето им пред по-горния административен орган, а не само пред съда.

Следователно разпоредбата на чл. 35е ЗПСК е противоконституционна и в частта относно недопустимостта административните актове по глава 7а ЗПСК да се протестират по реда на ЗВАС и ЗАП.

3. Относно твърдението за противоречие на § 2, с който е създаден чл. 35г от ЗИД ЗПСК, (противоречие с чл. 8 и чл. 62 от Конституцията, т. 7 на групата от 50 народни представители т. 1 и 5

от искането на президента на Република България, т. 1 от искането на групата от 56 народни представители)

Въпросът за конституционособразността на нормата е свързан с разделението на властите.

В настоящия случай правомощие недопустимо нарушава принципа на разделението на властите, прогласен с чл. 8 от Конституцията. Това нарушение е направено с чл. 35г, ал. 1 от атакувания закон. Разпоредбата възлага на НС да одобрява решението на МС по чл. 35в, ал. 2, с което се определя участникът, спечелил конкурса. Одобряването на решението от НС включва, преди всичко, контрол за неговата законосъобразност, защото е недопустимо да се приеме, че то може да одобри административен акт, издаден от МС, без преценка за неговата законосъобразност. Преценката за законосъобразността на актовете на МС, обаче, Конституцията е възложила с чл. 120, ал. 1 във връзка с чл. 125, ал. 2 на ВАС, а не на НС. Това означава, че НС като приема атакуваната разпоредба е нарушило принципа за разделението на властите, като е навлязло в сферата на конституционните пълномощия на съдебната власт, поради което разпоредбата противоречи на чл. 8 от Конституцията. Наред с това, все с оглед принципа за разделението на властите е недопустимо, както изпълнителната власт да законодателства, така и законодателната власт да взема управленчески решения, извън конституционните си правомощия, какъвто е случаят. Единственият случай, в който законодателят е счел за необходимо участието на НС за сключване на договори, е визираното в чл. 84, т. 9 /даване на съгласие за сключване на договори за държавни заеми/.

Несъстоятелни са и доводите, че упражненото от НС оспорено правомощие представлява изразна форма на упражнен парламентарен контрол по чл. 62 от Конституцията. Предметът на парламентарния контрол /въпроси и питання/ е очертан в чл. 90 от Конституцията, а процедурата по провеждането му е уредена със специална глава в ПОДНС. Разширяването на обхвата на парламентарния контрол извън този, очертан

от Конституцията представлява пряко нарушение на чл. 62 и чл. 90 от нея. Такова би било на това основание и правомощието му да одобрява издаден от МС индивидуален административен акт, ако се приеме твърдението, че по този начин се упражнява предвиденият от Конституцията парламентарен контрол.

По изложените съображения разпоредбата противоречи на чл. 8, от Конституцията.

Сами по себе си останалите текстове от "Глава седма "а" не противоречат на конституционни правила и принципи, поради което не трябва да бъде установявана тяхната противоконституционност.

Водим от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционен § 2, от Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол обн., ДВ, бр. 20/2003 г. в частта, с която са създадени чл. 35г и чл. 35е от Закона за приватизация и следприватизационен контрол.

Отхвърля искането от 27.02.2003 г. на група от 50 народни представители; от 07.03.2003 г. на втора група от 56 народни представители от XXXIX Народно събрание и президента на Република България за установяване на противоконституционност на закона в останалата му част.

Председател:

Румең Янков

Членове:

Георги Марков

Васил Гоцев

Димитър Гочев

Бодмил Нейков

Неделчо Веронов

Живан Белчев

Стефанка Стоянова

Пенка Томчева

Маргарита Златарева

Лазар Груев