

С Т А Н О В И Щ Е

на съдията Нено Неновски към определеното
на КС от 19 май 1994 г. по к. д. № 6/1994 г.

Това е становище по определеното на Конституционния
съд (КС) за допускане на искането.

Министерският съвет (МС) иска от съда да реши спор за
компетентност. Съдът прие, че в искането не се повдига спор
за компетентност, че това е искане за тълкуване на
конституционен текст. Даването на указания на МС за
уточняване на предмета на искането (това бе моето
предложение като докладчик) щяло да доведе до забавяне на
производството и по всяка вероятност до неговото
прекратяване, още повече, че липсвала и процедура за
предварително обсъждане на предмета на спора между Народното
събрание и МС, което е необходимо по силата на чл. 17, ал. 3
ЗКС.

Като оставям настрана интересния въпрос за
възможността, съдържанието и процедурата на един спор за
компетентност между законодателната и изпълнителната
(правителствената) власт, ще се спра само върху въпроса,
дали КС има право да променя правното основание на искането,
обсъждайки неговата допустимост*. Защото тъкмо такъв е

*С термините "правно основание", "правна основа" в
становището се означават правомощията на Конституционния
съд, на които авторът на искането се позовава и които той
иска да задвижи. Не става дума за "правно основание за
несъответствие с Конституцията (чл. 22, ал. 1 ЗКС), т. е. за
правно основание, по което съдът ще се произнесе при гледане
на делото по същество. Става дума за правното основание на
субекта на инициатива да се обърне към съда - конкретната

случаят - от искане да се реши спор за компетентност (чл.149, ал. 1, т. 3 от Конституцията), то се превърна в искане за тълкуване (чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията).

Тезата ми е: *Конституционният съд няма право да преквалифицира искането, да променя изрично изразената воля на искателя.*

Авторът на искането е категоричен. Заглавието на искането гласи: "Искане от Министерския съвет на Република България за спор за компетентност между Народното събрание и Министерския съвет по чл. 149, ал. 1, т. 3 във връзка с чл. 84, т. 11 от Конституцията и по чл. 12, б. "в" от Закона за гражданското въздухоплаване, и по чл. 7, ал. 1 от Закона за морските пространства. "За това става дума и в първия абзац на искането: "Министерският съвет... Ви сезира със следния въпрос от Ваша компетентност по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията:" И словом, и чрез посочване на компетентността на КС, искателят не оставя съмнение относно волята си - да се реши спор за компетентност.

Вярно е, това искане не е мотивирано добре, в него се съдържат двусмислени изрази. Например, искателят моли КС да "отстрани неяснотата относно компетентния да дава разрешения за посещения..." и "във връзка с това" (! - Н.Н.) да даде "задължително тълкуване на чл. 84, т. 11." Очевидно е, че се има предвид отстраняване на неяснота не в смисъл на тълкуване, а в смисъл на решаване въпрос за неразграничена и компетентност, конкретното правомощие на съда, на което субектът се позовава и наличието на което е едно от условията за допускане на искането.

неопределена при действието на новата Конституция компетентност, т.е. в смисъла на правомощието на КС по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията. И именно "във връзка с това" (със спора за компетентност) да се даде "задължително тълкуване на чл. 84, т.11". При приемане на определението си КС игнорира израза "във връзка с това". А той позволява да се разбере, че тълкуването, за което се споменава, е *казуално тълкуване*, тълкуване, което е свързано с решаване на спора за компетентност. Това, че искателят е написал "задължително тълкуване" още не значи нищо, тъй като може да се спори дали казуалното тълкуване на КС (изложено в мотивите на неговия акт) не е също задължително. А и да се приеме, че то не е *общозадължително*, може да се допусне, че искателят просто не е наясно по характера на този вид тълкуване на КС и т.н.

Вижда се, следователно, че посочените недостатъци на искането са основание не да бъде то преквалифицирано от съда, а да бъде указано на автора му да отстрани тези недостатъци, да отстрани неяснотите, породени и от двусмислени изрази. В този дух са разпоредбите на чл. 18 и чл. 19 ПОДКС. Промяната на *правната основа* на искането, когато тя е изрично посочена, макар и да не е придружена с надлежна мотивировка, без да се привлече вниманието на ископодателя, е всъщност неспазване на чл. 18 и чл. 19. Ако така се постъпва винаги в подобни случаи, тези две регламентарни разпоредби в някои техни части ще останат мъртви.

7
18

По-важното обаче е друго - самостоятелното преквалифициране от съда на правната основа на искането е против духа на чл. 150, ал. 1 от Конституцията. Правото по чл. 150, ал. 1 е право на *самостоятелна, суверенна инициатива* на субекта на това право. Правото по чл. 150, ал. 1 означава *едновременно*: а) възможност субектът да се обърне към КС и б) възможност субектът да се обърне към КС с *точно определено от него самия искане*. Тоест правото на инициатива предполага право на искане с предмет и основание, които субектът суверенно определя.

Конституционният съд във *фазата на допустимостта* на искането има права, но те са в друга посока: да привлече вниманието на ископодателя върху недостатъците, които съдържа искането (неясноти относно това, което се иска; непълнота на обстоятелствата, върху които се опира искането; относно доказателствата и пр.) и да иска тяхното отстраняване. И ако те са съществени и не са премахнати, да прекрати производството и върне искането, сиреч да откаже да го допусне.

Съдът не трябва да може да определя сам, независимо от субекта правното основание на искането му, по-точно да определи кое правомощие на КС субектът иска да задвижи. Наред с другото, това би означавало да се стигне до положение, при което съдът се самосезира. Такъв резултат е недопустим в конституционното съдопроизводство. И от тази гледна точка пак се стига до противоречие с чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд може, при искане с посочени в него няколко основания, да го допусне само с някои от тях, а останалите, като немотивирани, да отпаднат. Той, значи, може да тълкува искането с оглед на едно изясняване и очертаване на неговия предмет. Всичко това той може. Но в последна сметка искането на субектите по чл. 150 от Конституцията определя предмета на делото и решението на съда (вж. Определение от 18 март 1993 г. по к.д. № 4/93 г. - РОКС 1993, с. 227-229). Ако в резултат на тълкувателния анализ на искането се очертаят неговите недостатъци, тогава съдът дава указания на подателя му за тяхното отстраняване. При неясно изразена воля на искателя съдът може да внесе уточнения в правното му основание (има предвид - с оглед на третирания случай - правомощието, което съдът трябва да упражни), които уточнения, разбира се, се опират върху мотивите и съображенията на самия искател. Когато обаче волята в това отношение е ясна, изрично съобщена, съдът не би могъл произволно, без да уведоми субекта на инициативата да променя основанието. Повтарям, ако искателят не се е обосновал, ще се върви по друг път. В противен случай ще излезе, че съдът може свободно да определя кое свое правомощие да упражни по даденото дело, като минава от т. 1 на чл. 149, ал. 1 (ако примерно тя е посочена в искането) към т. 2 (макар и непосочена в искането) или обратно, от т. 1 към т. 4 (към някоя от различните ѝ хипотези) или обратно, от т. 7 към т. 5, или да прибавя към изтъкнатото в искането правно основание друго правно основание и т.н.

Предметът на искането има две съставки - правна и фактическа. Оттук и самото искане има две основания - правно и фактическо. Придавайки на искането правно основание мимо волята на автора на искането, съдът предопределя и невъзможността искане със същия предмет и на същото правно основание да се отправя втори път. Така се осуетява една възможност за субекта на искането да търси в бъдеще защита на свои конституционни права и интереси или да реализира свои задължения за утвърждаване на конституционността. В "тактиката" си субектът на инициатива може да предвижда използването на различни правомощия на КС, но в различно време и в зависимост от решението (определението) на съда той първоначално може да прибегва само до някои от тях. Субектът преценява кой път за него е предпочитаният, който ще му остане в "резерв" и пр. Неуспял на едно правно основание, той може да се обърне към друго (при неизменени фактически обстоятелства). Конституционният съд не трябва да стеснява отнапред тази негова свобода на инициатива.

Някои се опитват да обосноват другото разбиране, като се позовават на чл. 22, ал. 1 ЗКС - съдът "не е ограничен с посоченото основание за несъответствие с Конституцията". Тук има недоразумение, забравя се за какво спорим.

Първо, чл. 22, ал. 1 ЗКС се отнася до друга хипотеза - хипотезата на допуснато за решаване по същество искане. Искането е допуснато, производството е преминало във фазата на неговото решаване по същество. Актът, който се визира в текста, е решение, а не определение. При това е казано ясно,

че съдът се произнася "само по направеното искане", т. е. на искането такова, каквото го е отправил субектът на инициатива и съдът го е допуснал. В сегашния случай става дума за друга ситуация - производството е още във *фазата на допустимостта* на искането и се обсъжда коя компетентност на КС ископодателят желае да използва. Тук позоваването на чл. 22, ал. 1 е некоректно. (В това отношение може да се срещне неточност и в актове на КС. - вж. РОКС 1993, с.209.)

Второ, чл. 22, ал. 1 ЗКС се отнася до хипотези, в които се упражняват само правомощия на КС по чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4, евентуално и по чл. 150, ал. 2 от Конституцията. Той не се отнася до правомощията на КС по чл. 149, ал. 1, т. 1 и т. 3, които ни занимават сега. (Освен ако се търси някакво прилагане по аналогия, твърде трудно впрочем).

Трето, в чл. 22, ал. 1 ЗКС се има предвид правно основание "за несъответствие с Конституцията". Това е нещо различно от "правното основание", за което говорим - правомощията на КС по чл. 149, ал. 1 от Конституцията (и по някои други конституционни разпоредби), сиреч тези правомощия, които съдът изразява със стандартни формули, като: "Поради изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. ... от Конституцията, Конституционният съд реши (определи)..."

Не бих желал да се спирам подробно върху вредните последици от практика на КС, която тук се критикува. Какво би се получило например, ако КС се изправи пред възражение от страна на искателя срещу акта на съда, с който е

променено правното основание на искането, ако искателят - преди още да е постановено решение по същество - отново защити първоначалния си петитум, без дори да го мотивира допълнително! За съда няма да има друг изход, освен да се откаже от определението си за допускане на искането и да върне производството отново във фазата на допустимостта. С това ще се потвърди, че разпоредител с искането е субектът му. Но това ще доведе и до загуба на време и на социална енергия, както и до загуба на престиж на органа за конституционен контрол. Ако ли пък подобно възражение на искателя не бъде уважено, ще се изпадне в нарушение на чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд е *юрисдикционен* орган и трябва да си остане такъв, независимо от "ситуацията" и конюнктурата. Неговите актове трябва да имат принципно и дълготрайно, т. е. "извънситуационно" и "извънконюнктурно" значение.

25 май 1994 г.

Н. Ненковски