

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

от

доц. д-р Наталия Киселова – преподавател по Конституционно право,
Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“

относно: конституционно дело № 4 от 2022 г. по искане на 59 народни представители от 47-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (Обн., ДВ, бр. 13 / 2022 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Поканена съм да представя писмено правно мнение с Ваше Определение от 22 март 2022 г. по образувано от Вас конституционно дело № 4 за 2022 г. На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд и чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организация и дейност на Конституционния съд представям настоящото Мнение, относно искането за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (Обн., ДВ, бр. 13 / 2022 г.).

I. За допустимостта на искането

1. Субект на сезиране

Искането е отправено от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд съгласно чл. 150, ал. 1, изречение първо от Конституцията – поне 1/5 от народните представители към момента на сезиране (7 март 2022 г.).

2. Предмет на искането за установяване на противоконституционност

Решението на Народното събрание е в категорията „други актове“ на парламента, които подлежат на контрол за конституционностъобразност пред КС по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. КС не се е произнасял по идентично искане.

II. За основателността на искането

1. Преюдициален въпрос преди произнасяне на КС по същество:

1.1. Народното събрание – държавен орган, който конституира други институции изцяло или частично

Съгласно чл. 84, т. 8 от Конституцията Народното събрание избира и освобождава ръководителите на институции, определени със закон. Законът за енергетиката (чл. 10, ал. 1 и чл. 11, ал. 1 и 2) предвижда, че регулирането на дейностите в енергетиката и във водоснабдяването и канализацията се осъществява от колегиален орган – Комисия за енергийно и водно регулиране, която се състои от 5 членове, включително председател, които се избират поотделно (чл. 12а Закон за енергетиката) и се освобождават (чл. 12б Закон за енергетиката) от Народното събрание.

Народното събрание изслушва и приема доклади за дейността на органи, които изцяло или частично се избират от него, когато това е предвидено в закон (чл. 84, т. 17 Конституцията). На това конституционно основание председателят на Комисията за енергийно и водно регулиране внася ежегодно в Народното събрание доклад за дейността на Комисията (чл. 20, т. 4 Закон за енергетиката).

1.2. Правовата държава в практиката на КС

Принципът на правовата държава е сложен и многоаспектен конституционен принцип, част от общото европейско конституционно наследство. Правова държава означава упражняване на държавната власт на основата на Конституцията и в рамките на законите. Конституционният съд многократно се е произнасял за същността на понятието за правова държава (вж. Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005 г.; Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12/2013 г. и др.), като е приел, че в „материален смисъл“ правовата държава е държава на справедливостта, а във „формален смисъл“ тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено. Законосъобразността на държавните дейности е изискване за

тяхната предвидимост, на което правната сигурност е последица. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правната държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения (Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008 г.). Производни от принципа на правната държава са принципът на правната сигурност, предвидимост и стабилност, принципът за забрана на същинското обратно действие на правните норми, с които вносителите обосновават искането.

От значение за преценка на основателността на настоящото искане са част от мотивите към Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12/2013 г. (Обн., ДВ, бр. 27 от 25.03.2014 г.), които ще бъдат цитирани: „... Поначало законът действа занапред и се прилага само по отношение на факти и обстоятелства, които възникват след влизането му в сила. Всеки нов граждански закон заварва и възникнали при действието на отменения закон юридически факти, които не са погасени, и в тези случаи се поставя въпросът за т. нар. обратно действие на новия граждански закон. Законодателят е овластен да определи свободно въпроса за границите на действие на законите във времето и по отношение на правоотношенията, които са възникнали при действието на отменения закон, но ще бъдат решени при действието на новия закон. Когато на новия закон се придава действие спрямо възникнали и съществуващи правоотношения, които са „заварени“, е налице несъщинско обратно действие или незабавно действие на новия закон. За да действа новият граждански закон спрямо възникналите преди влизането му в сила правоотношения, е необходимо законодателят изрично да им придаде обратна сила. При процесуалноправните разпоредби такова действие винаги е налице, защото то се отнася до висящи производства, при които юридическите факти са възникнали в миналото, но не са настъпили правните им последици. Несъмнено новият граждански закон с придаването му на незабавно действие спрямо заварените производства може да преуреди по нов начин породените преди влизането му в сила юридически факти и правоотношения, като ги измени за в бъдеще съобразно неговите разпоредби, но това винаги е обусловено от съображения за справедливост и целесъобразност...“.

Конституцията на Република България не съдържа забрана за придаване на обратно действие на нов закон към заварени факти и правоотношения, а само определя момента на влизането му в сила –

съгласно чл. 5, ал. 5 от Основния закон нормативните актове влизат в сила три дни след обнародването им в „Държавен вестник“, освен когато в тях е определен от Народното събрание друг срок. Изрична забрана за обратно действие се съдържа единствено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията. Тази забрана се отнася само до наказателните закони, които предвиждат нови или по-тежки санкции от отменените, за да не се влошава положението на наказателноотговорните лица (вж. Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г.).

Конституционният съд в практиката си е приел (вж. Решение № 9 от 1996 г. по к. д. № 9/1996 г.), че и други законови разпоредби, освен наказателноправните, уреждащи публичноправни отношения, не трябва да са ретроактивни. Такива разпоредби са данъчните. Както се е произнесъл Съдът в Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6/2011 г., правилото за неретроактивност на правните норми трябва да се прилага във всички случаи, когато се цели с нови правни норми ограничаване на права или създаване на задължения за минало време, но то не важи за случаите, когато от нормативните актове се придобиват права.

Конституцията не съдържа забрана за придаване на обратно действие на новите законови разпоредби¹. Дори да съществуваше такава забрана, Съдът ще следва да преценява в настоящия случай каква хипотезата е налице – на приложение на разпоредби от новия закон към заварени правоотношения, или е следвало Народното събрание да приеме ретроактивна разпоредба, както твърдят вносителите на искането.

2. За да упражни правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, КС ще трябва да разтълкува разпоредби на Закона за енергетиката, за да установи действителното им съдържание (т.е. точното им значение и действие) и с оглед на тази преценка да упражни правомощието си. Но тази предварителна дейност не задължава КС да се произнесе по конституционносъобразността на съответната законова разпоредба, защото няма отправено такова изрично искане от вносителите. Няма спор, че Законът за енергетиката, след промени в началото на 2022 г. (Обн., ДВ, бр. 9 / 2022 г.), заварва и въздейства върху заварени

¹ Законодателят може по изключение да придаде на новия граждански закон обратно действие, като предвиди той да се прилага спрямо правно релевантни юридически факти, които са настъпили преди влизането му в сила и по отношение на които са настъпили окончателните правни последици, но новият закон ги преурежда по начин да настъпят нови правни последици. Същинско обратно действие новият закон има само тогава, когато той засяга придобити вече права или погасени задължения. Конституционният съд се е произнесъл, че когато новият закон преурежда вече настъпили правни последици от юридическите факти, е налице хипотезата на обратно действие на закона (вж. Решение № 10 от 2013 г. по к. д. № 8/2013 г.; Решение № 5 от 2018 г. по к. д. № 11/2017 г.).

правоотношения. Основанията да се допусне това може и да са оправдани сами по себе си от известна гледна точка (и това е гледната точка на вносителите на проектозакона и мнозинството, което е подкрепило промените), но с тях не се изчерпват всички обществени съображения за и срещу издаването на подобен законодателен акт. На плоскостта на разглеждания по настоящото дело спор за конституционосъобразността на конкретен парламентарен акт – Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране – преценката на КС следва да е за съответствие между Конституцията и процесното Решение, както и между Закона за енергетиката и посоченото Решение.

3. Народното събрание е единственият орган, който преценява по целесъобразност при промяна на обстоятелствата дали е социална нужда, която да налага приемане на нов или промяна на съществуващ закон (така в мотивите към Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12/2013 г.).

В началото на 2022 г. наред с откритата процедура за избиране на председател на независим орган, който Народното събрание конституира изцяло², осъществява и нормативни промени³ в закона, относими към председателя и членовете на този орган. Конституцията не ограничава Народното събрание да въвежда / променя условията за професионалните изисквания, които би счел за целесъобразни, за заемане на длъжността „председател и членове на Комисията“. Въведените изисквания на основание признака „професионализъм“ са допустими. Тази възможност КС определя като „законова целесъобразност“ (вж. Решение № 8 от 15 септември 1994 г. по к. д. № 9/1994 г.).

4. Считаю, че не са относими аргументите на вносителите на искането за нарушаване на чл. 4, ал. 3 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията при приемане на Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (Обн., ДВ, бр. 13 / 2022 г.).

5. Народното събрание има свобода на преценка при упражняване на своите конститутивни правомощия кое лице да избере, при наличието на конституционни и / или законови условия за минимални професионални изисквания, професионален опит / стаж.

² Вж. процедурата за избор на председател и един член на Комисията за енергийно и водно регулиране, достъпна на: <https://www.parliament.bg/bg/theme-site/ID/47> [19.06.2022].

³ Вж. паспорт на Законопроект за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163970> [19.06.2022].

Конституционният съд има два варианта за произнасяне по основателността на искането. Първият вариант е конституционната юрисдикция, за да се произнесе по същество, да направи преценка на постъпилата документация от Народното събрание, относима към процедурата за избор на г-н Станислав Боянов Тодоров за председател на КЕВР. Тогава Конституционния съд ще изследва постъпилите пред него документи и евентуално би осъществил дейност, която е в компетентността на друг държавен орган. А именно Народното събрание по смисъла на чл. 84, т. 8 от Конституцията следва да се произнася по целесъобразността на номиниран кандидат.

Вторият вариант е Конституционния съд да отхвърли искането като неоснователно като изхожда от разбирането, че само Народното събрание може да упражни конститутивно правомощие и да реши кое лице да избере, при наличието на законови условия (Закон за енергетиката - материални норми), които не са оспорени, по определен ред (Правилник за организацията и дейността на Народното събрание - процедурни норми).

В заключение, въз основа на горе изложеното, считам, че искането за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (Обн., ДВ, бр. 13 / 2022 г.), е неоснователно. Народното събрание е единственият орган, който преценява по целесъобразност кое лице да избере въз основа на условия, установени в парламентарен закон, към момента на избора.

С уважение:

Н. Киселова