

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е № 3

София, 14 август 2007 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Румен Янков

Членове: Васил Гоцев

Людмил Нейков

Лазар Груев

Емилия Друмева

Евгени Танчев

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

при участието на секретар-протоколистите Росица Топалова и Милена Петрова разгледа в закрити заседания на 7.08 и 14.08.2007 г. конституционно дело № 8/2007 г., докладвано от съдията Красен Стойчев.

Делото е образувано на 2.08.2007 г. по искане на 53-ма народни представители от XL Народно събрание за установяване противоконституционността на § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК), (обн. ДВ, бр.48 от 15.06.2007 г.).

В искането си групата народни представители твърди, че § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК, според който този закон влиза в сила на 1.01.2008 г., нарушава разпоредбите на Конституцията на Република България. Те поддържат, че след като на първото гласуване на Законопроекта за устройството на българското Черноморско крайбрежие в § 10 от неговите Преходни и заключителните разпоредби Народното събрание е приело този закон да влезе в сила веднага след обнародването му в Държавен вестник, в противоречие на

чл.70, ал.1 и чл.71, ал.2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) на второто гласуване е била променена датата на влизането му в сила на 1.01.2008 г. Така приетият на второ гласуване текст, който е станал § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК, е бил обнародван в Държавен вестник. Според народните представители, подписали искането, става дума за съществена разпоредба на закона, доколкото тя се отнася до действието на закона във времето и поради това съгласно чл.71, ал.2 ПОДНС предложенията за промени в нейното съдържание не могат да бъдат предмет на обсъждане и да бъдат гласувани. Според тях разпоредбата трябва да има онова съдържание, с което тя е приета на първото гласуване. Групата народни представители считат също така, че окончателно приетата на второ гласуване разпоредба относно датата на влизане на закона в сила влиза в противоречие с целите на закона, така както те са прогласени в чл.2. Поспециално, *vacatio legis* на този закон, така както е приет, отлага във времето действието на разпоредбите на §§ 5, 6, 7, 8 и 9 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК, тъй като съдържащите се в тях срокове във връзка с прилагането на закона започват да текат от датата на влизането му в сила.

Производството по делото е във фазата на решаване на въпросите относно допустимостта на искането.

Съдът констатира, че искането за установяване на противоконституционността на § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК е направено от необходимия брой народни представители, които могат съгласно чл.150, ал.1 от Конституцията да сезират Конституционния съд. То е подписано от 53-ма народни представители.

Съдът констатира също така, че искането има за предмет установяване противоконституционността на разпоредба на закон, както изисква чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията. Той е обнародван в Държавен вестник бр.48 от 15.06.2007 г. и съгласно чл.17, ал.2 от Закона за

Конституционния съд може да бъде искано установяването на неговата противоконституционност, макар че законът не е влязъл в сила.

Според съдиите Лазар Груев, Емилия Друмева, Евгени Танчев, Димитър Токушев, Пламен Киров и Красен Стойчев считат, че искането не трябва да бъде допуснато за разглеждане поради следните съображения:

Във връзка с изискванията на Закона за Конституционния съд и на Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд отправеното искане до Конституционния съд да съдържа определени реквизити, Съдът констатира, че изложените в мотивите му обстоятелства, на които то се основава, се свързват с нарушаване на разпоредби на ПОДНС във връзка с процедурата, по която трябва да се приемат законопроектите. Първото от твърдените в искането нарушения се свежда до недопустимост според групата народни представители във веднъж приетия на първо гласуване на 18.05.2006 г. Законопроект за устройството на Българското черноморско крайбрежие да се правят предложения от народните представители за промени в срока за влизане на закона в сила. Според тях разпоредбата относно влизането на закона в сила е съществена по смисъла на чл.71, ал.2 ПОДНС и този факт сам по себе си изключва възможността на второ гласуване да се приеме нещо различно в сравнение с приетото на първо гласуване. Второто твърдяно нарушение според искането се свежда до недопустимостта при второто гласуване на законопроекта, след като са изтекли сроковете за предложения по чл.70, ал.1 ПОДНС, народните представители да правят уточнения във вече направено в установения срок предложение относно *vacatio legis*.

Изложените в искането на групата народни представители обстоятелства, на които то се основава се отнасят единствено до твърдени нарушения на процедурни правила на ПОДНС. Практиката на Конституционния съд обаче следва разбирането, че нарушаването на процедурни правила на ПОДНС *per se* не могат да бъдат основание съответна разпоредба на приет законопроект да бъде обявена за противоконституционна (решение по к.д.№ 17/91; решение по к.д. № 6/95;

решение по к.д. № 5/98; решение по к.д. № 34/98; решение по к.д. № 7/2001; решение по к.д. № 5/2003). ПОДНС не е закон, а особен нормативен акт от висок ранг, който изразява суверенното право на конкретната легислатура, нейната вътрешна автономия, спазването на чиито норми се контролира от самата нея. ПОДНС има за своя основа Конституцията и затова разпоредбите му подлежат на контрол за съответствие с онези разпоредби на Конституцията, които имат отношение към организацията и дейността на Народното събрание, но този въпрос стои извън предмета на делото. В искането си групата народни представители настояват, че нарушения на процедурни правила относно възможността и условията да се правят предложения от народните представители между първото и второто гласуване на законопроект, са основание за установяване на противоконституционността на приетите на второто гласуване текстове от закона.

Докато в искането се излагат доводи за противоконституционност на § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК на процесуална плоскост, в титула му свързва обявяването на текста за противоконституционен със съображения от друго естество. Той обявява, че противоконституционността на § 11 от ЗУЧК следва от противоречието й с чл.4, ал.1 и чл.73 от Конституцията на Република България. Според чл.4, ал. 1 Република България е правова държава и тя се управлява според Конституцията и законите на страната. От своя страна чл.73 от Конституцията гласи, че организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на приет от него правилник. В самото изложение на искането обаче липсва каквото и да е позоваване на това противоречие. Изтъкнатото разминаване налага като най-вероятно заключението, че по мнението на сезирация субект процедурните нарушения на ПОДНС са автоматично и нарушения на споменатите текстове на Конституцията. Разпоредбите на чл.4, ал.1 и чл.73 от Конституцията имат обаче само най-общо отношение към твърдените нарушения на ПОДНС. Както вече Конституционният съд е имал

възможност да посочи „не бива принципът на правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени" (решение по к.д. № 8/2004 г.). Всяко едно правно нарушение не е равноценно на нарушение на началото за правовата държава. Единствено нарушаването на компонентите, формиращи началото за правовата държава, които предвид своето основополагащо значение са закрепени в Конституцията, следователно могат да поставят директно въпроса за нарушаването на чл.4, ал.1 от Конституцията. Останалите нарушения могат само индиректно да бъдат обвързвани с разпоредбата на чл.4, ал. 1 от Конституцията, в смисъл че нарушаването на която и да е разпоредба на Конституцията засяга устоите на правовата държава.

В искането си групата народни представители развиват също така и съображения, че приетият на второ гласуване § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК, подменя целите на закона така, както те са посочени в неговия чл.2. Съдът обаче няма право да преценява, доколко една или друга разпоредба на даден закон съответства или пък противоречи на неговата цел и на това основание да обявява нейната противоконституционност. Конституционният съд може да се произнася само по съответствието на законите, вкл. на техните разпоредби, които определят целите им, с Конституцията (чл.149, ал.1, т.2 Конституцията). Друг е въпросът, че когато се тълкува една разпоредба на закон, за да се установи дали тя противоречи на Конституцията или не, целта на закона ще има определящо значение за изясняване на точния ѝ смисъл (чл.46 от Закона за нормативните актове).

В искането на групата народни представители за установяване на противоконституционността на § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК по нататък се споменава във възможно най-общ план, че неговото отлагателно действие противоречи и на чл.21 от Конституцията, защото не се осигурява закрилата на земята като

национално богатство. Липсват обаче каквито и да са съображения защо отлагането на влизането в сила на закона не осигурява закрила на земята. Законът заварва определена правна уредба. Той не е първият нормативен акт, който се занимава с териториалното устройство на Черноморското крайбрежие и следователно въпросът за влизането му в сила не е решаващ за превръщането на тази материя в релевантна за правото. Ако пък подтекста на това твърдение е да се подчертае, че Народното събрание не желае своевременно да сложи край на една неефективна уредба, това вече е въпрос на политическа оценка. Съдържащото се в искането най-общо позоваване на противоречие между установяването на *vacatio legis* на ЗУЧК и чл.21 от Конституцията навежда и на друга мисъл. Изглежда сезиращият субект възприема ЗУЧК или на някаква част от него като част от екологичното законодателство. Всъщност самото му съдържание и обхват показват, че той няма подобни амбиции, а неговата задача е конкретно определена - да регламентира правния режим на устройството на крайбрежната територия.

В хода на разглеждането на делото в съдебно заседание докладчикът по делото след като констатира, че искането за установяване на противоконституционност на § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК се аргументира със съображения за допуснати нарушения на ПОДНС, които само индиректно могат да бъдат свързани с Конституцията, както и от необходимостта да се прецизира обосновката му, направи предложение на сезиралите съда да се дадат указания да уточнят искането си и евентуално да изложат съображения по същество за нарушаването на други текстове на Конституцията в хода на второто гласуване на § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК. Мнозинството от съдиите го подкрепиха, но то не получи достатъчен брой гласове по чл.15, ал.3 ЗКС. Доводът на тези, които не го подкрепиха бе, че отправянето на искане само по себе си е достатъчно и делото трябва да се решава бързо.

Тъй като искането за установяване противоконституционността на § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК изхожда от предпоставката, че е допуснато нарушение на процедурни правила на ПОДНС във връзка с възможността и начина да се правят предложения за промени в текстовете на законопроект между неговото първо и второ гласуване, би следвало да се вземе становище и по въпроса, дали действително става дума за нарушение. Няма съмнение, че след като на първо гласуване на 18.05.2006 г. е бил приет законът по принцип, в срока по чл.70, ал.1 ПОДНС се прави предложение от народни представители за промяна, според която законът влиза в сила на 1.01.2007 г. Това предложение не е било подкрепено от водещата Комисия по местно самоуправление, регионална политика и благоустройство, но както изисква в чл.70, ал.2 ПОДНС то е било отразено в нейния доклад от 9.11.2006 г. Второто гласуване на законопроекта започва на 10.11.2006 г., но се проточва във времето. Въпросът за влизането на закона в сила се обсъжда чак на 30.05 и след това на 1.06.2007 г. Ясно е, че е налице предложение за установяване на *vacatio legis* за разлика от онова, което предвижда приетият на първо гласуване законопроект. Проблемът обаче е там, че то фиксира конкретна дата за влизане на закона в сила, но тя е отминала. Председателят на Комисията по местно самоуправление, регионална политика и благоустройство съобщава в заседанието на Народното събрание на 30.05.2007 г. за направеното предложение за промяна по § 10 от Законопроекта за устройството на Българското черноморско крайбрежие и обръща внимание на проблема с датата. Народният представител, вносител на предложението, посочва, че датата на влизане на закона в сила да бъде 1.01.2008 г. Във връзка с уточнението и започналата дискусия за неговата цел друг народен представител предлага да се предвиди, че законът влиза в сила на 1.07.2007 г. В случая не може да се приеме, че сме изправени пред процедурно нарушение и по-специално, че се прави предложение за промяна в законопроекта след сроковете, в които това е възможно да се направи според чл.70, ал.1 ПОДНС. След като

смисълът му е ясен, няма основание то да игнорира с довода, че съдържащата се в него конкретна дата вече е отминала, след като тя е съобразена с нормално очакваното приемане на законопроекта на второ гласуване. Всъщност процедурата се е развила по следния начин: направено е предложение за промяна на датата, която е приета на първо гласуване на законопроекта за влизането му в сила, то е включено в доклада на водещата комисия и се докладва от нейния председател, следва уточняване на датата, тъй като предложената дата е отминала, но смисълът си остава да се отложи във времето влизането на закона в сила, следва дебат по целта на предложението, след което то е подложено на гласуване, гласувано е веднъж, направено е искане за прегласуване и отново е гласувано.

Искането на групата народни представители за установяването на противоконституционността на § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК в основата си засяга един по-общ въпрос, който не е бил разглеждан досега от Конституционния съд. Става дума за значението и функциите на института *vacatio legis* или за срока, който трябва да изтече между обнародването на закона и влизането му в сила. Вън от съмнение, че установяването на *vacatio legis* е основно изискване, присъщо на правовата държава. Законите трябва да се публикуват и законодателят е необходимо да даде някакъв период от време на правните субекти да се приспособят и приготвят за новата правна регламентация. Ето защо Конституционния съд намира за необходимо да изложи някои разсъждения в тази насока. Правилото, което Конституцията установява в чл.5, ал.5 е, че законите влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок. Текстът недвусмислено указва, че органът, който може да направи преценка какъв да бъде *vacatio legis*, е самото Народно събрание като върховен законодателен орган. Конституцията наистина не го казва изрично, но когато се приема друг *vacatio legis* в сравнение с общоустановения 3-дневен срок от обнародването на нормативния акт, от само се си се разбира, че той трябва да бъде подходящ и достатъчен. Кой

срок е подходящ и достатъчен обаче е въпрос, който се решава конкретно. Всъщност идеята, че е допустимо да се въвежда различен *vacatio legis* изхожда от разбирането, че различните закони могат да поставят различни изисквания и затова началото на тяхното прилагане трябва да бъде конкретно преценено. Следователно от ключово значение при преценката какво разрешение да се възприеме ще бъде предметът на регулиране и целите, които законодателят си поставя. Съществен фактор при преценката е и възможността законът да се прилага.

Идеята, която стои в основата на искането е, че установеният в § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК срок за влизането му в сила е твърде дълъг и поради това той не може да се пресече отведнъж безразборното строителство по Черноморското крайбрежие. В хода на дискусиата, която е била проведена в Народното събрание в рамките на неговото първо гласуване се поставя въпросът за налагането на мораториум на строителството на територията на Черноморското крайбрежие и по този начин да се промени „профила“ на закона. То се възприема обаче като една изключителна мярка, чийто ефект е съмнителен. Оттук се налага извода, че в Народното събрание при обсъждането на законопроекта се дискутира и съответно не се подкрепя възможността на ЗУЧК да не се гледа като на закон, който да установява незабавни забрани. Съдържанието на закона също показва, че той създава устройствен режим на една част от територията на страната, тъй като досега съществуващата уредба не е била адекватна. При това става дума за закон, който е специален по отношение на Закона за устройството на територията.

Вносителите на предложението законът да влезе в сила на 1.01.2008 г., а не както се предвижда в проекта на Министерския съвет - от деня на неговото обнародване, се мотивират с необходимостта законодателят да бъде предвидим. Всъщност тъкмо в това се състои основната функция на *vacatio legis*. Очевидно е обаче, че ЗУЧК засяга различни интереси и то твърде чувствително. Народното събрание когато решава какъв да бъде

vacatio legis на закона, не може да не държи сметка за тези интереси и съответно да се опита да потърси най-задоволителното решение. Става въпрос в крайна сметка за преценка за целесъобразност и за възможност дадения закон да се приложи. След като Конституцията предоставя на Народното събрание правото да направи съответна преценка, не може то да нарушава Конституцията, щом е приело решението, което счело за най-правилно.

Съдиите Румен Янков, Васил Гоцев, Людмил Нейков и Благовест Пунев са на особено мнение, тъй като считат отхвърлянето на искането на народните представители по к.д. 8/2007 г. нагледно представя как съдът отказва да приложи основно юридическо правило "давам ти фактите, дай ми правото". Без значение при това положение е обстоятелството, че вносителите на искането твърдят, че е нарушен чл. 71, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, тъй като този негов текст е перифраза на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, т.е. те се позовават на нарушение на основния закон. При това положение задължително е искането да бъде допуснато до разглеждане, тъй като в него се твърди, че промяната на "датата на влизането на закона в сила е съществена спрямо приетия закон на първо гласуване".

В искането народните представители твърдят и че закона противоречи на чл. 21 от Конституцията. Съображенията за това са ясни. Отлага се влизането в сила на определени разпоредби, които ограничават възможността за увреждане на земята и засилват нейната защита. Така считат вносителите на искането и дали това е така, съдът не трябва да отклонява искането, а трябва да постанови решение по същество.

И друго нещо много важно в определението се застава на позиция, че Конституционният съд не може да се произнася по целесъобразността на закона. Очевидно това не е така, тъй като се пресича възможността съдът да взима становище по закони, чиито цели противоречат на конституционни принципи и норми.

В този случай неминуемо проверката на съда трябва да включи на първо място дали е нарушена процедурата по приемането на закона - посоченият чл. 88, ал. 1 и след това да преценява дали чрез закона се посяга на земята като национално богатство? Къде при това положение остава чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционния съд?

Преходната разпоредба на § 11 от Закона за устройство на Черноморското крайбрежие представлява хисторически пример за това какво значение има времето за правото. В случая един закон, чието непосредствено влизане в сила е от изключително значение - да бъдат преустановени строителните безчинства по Черноморието е derogиран на второ четене фактически с едно гласуване. Последниците - с притворната промяна осъществилите се определени ситуации (строежи непосредствено до морето, недопустима височина на застрояването, неспазването на защитни зони и пр.) до 1.01.2008 г няма да могат да бъдат оспорвани, а определени права ще станат придобити.

В крайна сметка разпоредбата на § 11 от преходните разпоредби е прието на едно четене.

Ставало е дума, че кратката по съдържание разпоредба на чл. 88, ал. 1 от Конституцията като говори, че законите се обсъждат и приемат с две гласувания в отделни заседания, цели да осигури възможност за дебат, осмисляне на внесеното предложение, отстраняване на опущения и грешки, но не и същностна промяна, във вече гласуван закон. Нещо повече, когато при нужда се съкращава законодателният процес в едно заседание гласуванията също трябва да бъдат две - чл.88, ал.2, изр. второ от Конституцията. Такава преценка не може да се извърши от изненаданите и несъгласни с диаметрално новото, обесмислящо приетият на първо четене закон народни представители.

Всеизвестно е, че същината на демокрацията не се състои във волята на болшинството, а в дебата. Представители на обществото не са само политиците победили на изборите. Липсата на дебат има за последица, че

част от обществото вместо демокрация (дебат) остава само с представители.

Вярно е, че болшинството от народните представители биха могли да отложат влизането в сила на закона, но чрез ново законодателно предложение направено по правилата. Тогава за обществото ще е ясно кой е вносителят и какви са неговите мотиви.

Определението на съда да не се разгледа искането на народните представители го направи съратник на разразилата се строителна вакханлия по Черноморието и както е казал вносителят министерски съвет до "неговата деградация", която е трябвало да приключи на 1.06.2007 г., а ще продължи до 1.01.2008 г.

По изложените съображения и на основание чл. 19, ал. 1 ЗКС и чл.26, ал.1 отПОДКС, Съдът

О П Р Е Д Е Л И :

Отклонява искането на група народни представители за установяване на противоконституционност на § 11 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗУЧК и **прекрътява** производството.

Препис от определението да се изпрати на г-н Тодор Батилев в качеството му на представител на групата народни представители, които са подписали искането за установяване на противоконституционност на § 11 отПреходните и заключителни разпоредби на ЗУЧК.

Председател:

Ру|іеН ЛНКОВ