

Особено мнение
на съдията Снежана Начева по к. д. № 7 от 2009 г.

Като признавам напълно застъпената в искането по това дело, както и в становищата на заинтересуваните страни позиция за принципния характер и важността на поставения въпрос, както и отсъствието на правен механизъм на общински съвет да предотврати възможността за създаване на противоконституционен закон, засягащ компетентността на общински съвет, пред мен продължава да стои питането: конституционно допустимо ли е решаването на спор за компетентност по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията, когато спорът е фактически, а не правен? Съгласно чл. 13 от Закона за Конституционния съд /ЗКС/, Съдът сам решава дали отправените към него въпроси са от неговата компетентност, а съгласно чл. 25, ал. 2 от Правилника за организация на дейността на Конституционния съд /ПОДКС/, той може да се произнесе по допустимостта на искането, включваща и въпроса за компетентността, във всяка фаза на конституционния процес. Макар в заседанието по допустимостта да се опитам да развия своето виждане мотивиращо недопустимост, подписах определението по допустимостта съзнавайки, че този въпрос може и според мен трябва да бъде дискутиран и в заседанието по същество. Това мотивира моето особено мнение по допустимостта, заявено във фазата на решаване на делото по същество. 1. Искането по дело № 7/2009 г. , направено от правоимащ субект по чл. 150, но само относно правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията, определя предмета на делото и с това до голяма степен и предмета на решението на Съда. Поначало последният има възможност при преценката на компетентността да определи кое свое правомощие по чл. 149, ал. 1 упражнява в конкретния случай. Но по това дело той няма възможност за такава преценка, поради ограниченото право на сезиране за конкретно сезирания го субект. 2. Според мен правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията се упражнява при реален правен спор относно компетентност – претенция на два или повече органи, че всеки от тях е компетентен /положителна препирня/ или не компетентен /отрицателна препирня/ да осъществи дадена правно установена дейност като свое правомощие. Това правно установяване може да стане както с Конституция, така и със закон, но то трябва да съществува и да поражда спора като основание. Такава е и досегашната практика на Конституционния съд когато се е произнасял по чл. 149, ал. 1, т. 3 /Определение № 4 по к.д. № 13/99 г./. Обозначението на спора за компетентност като спор за приложима правна норма от съответен субект с архаичната дума „препирня”

най-точно изразява неговата същност. Винаги когато Съдът се произнася и действа на основата на чл. 149, ал. 1, т. 3 той решава конкретен правен спор за компетентност, какъвто спор по това дело няма.³ По същество мотивите на решението по к.д. № 7/2009 г., както и диспозитива са по-близки до едно тълкувателно решение по чл. 149, ал. 1 т. 1 на Конституцията, каквото произнасяне СОС не би могъл да предизвика, основавайки се на чл. 149, ал. 1, т.3. Приел да се произнесе по същество, Съдът, според мен, съзнава че това не е точно произнасяне по чл. 149, ал. 1, т. 3, защото правен спор за правно установена компетентност в случая няма. Има фактически спор, провокиран от намерението на Министерски съвет да създаде юридическо основание за спор за компетентност и предприемане на правно значими действия за това. Но последните не са доведени докрай – отсъства закон, приет в резултат на тази активност. В определен етап от законодателния процес – след първото гласуване, законопроектът не е придвижен и не е подложен на второ гласуване. Поради изтичане срока на дейност на 40-то НС е невъзможно този законопроект да стане закон – т.е. да стане юридическо основание на спор за компетентност. Единствено такъв спор би имал характера на правен и то ако и когато със своята двусмисленост или неяснота, правната норма дава основание за претенции на два или повече органа по отношение на дадена законоустановена компетентност.⁴ При аналитичен прочит, намирам еднопосочност на разсъжденията и допълнително основание на това мое виждане и в искането, и в становищата на заинтересовани страни, вкл. и на Министерския съвет, както и в приложените по това дело материали – писмени доказателства, относно обсъждането на предмета на спора между заинтересуваните институции по чл. 17, ал. 3 от ЗКС във връзка с чл. 18, ал. 4 от ПОДКС.а/ Според становището на МС /стр. 2/ „независимо дали твърдяното изземване на правомощие на СОС от централен орган на изпълнителната власт реално е настъпило по силата на влязъл в сила закон или това е само предвидено в проект за закон” общината в случая има правен интерес, който трябва да бъде защитен. Такъв интерес наистина съществува, но въпросът, стоящ пред КС, не е толкова за него, колкото за конституционно допустимия начин той да бъде защитен чрез това производство и във връзка с това и въпросът разполагали Съдът с такива възможности в конкретния случай. Според самият КС, видно от определението по допустимостта, цитирано и от МС „смисъла на производството по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията е предотвратяване приемането на противоконституционни закони”. Това е нещо различно от досегашната практика. С направеното съждение Съдът приема, че чрез производството чл. 149, ал. 1, т. 3 той може да осъществява своеобразен предварителен контрол за конституционност по

отношение на проекти за закони, засягащи въпроси за компетентността на общинските съвети по съображение, че те имат правен интерес и едновременно с това нямат друг юридически механизъм да го защитят в този случай. Това вече води до съществена промяна на конституционната практика. До сега и самият КС, и правната доктрина приемаха, че единствения случай на предварителния контрол за конституционност на закон е предвиден в чл. 149, чл. 1, т. 4 и то само в първата му част, когато Съдът се произнася по съответствието на сключени от Р България международни договори с Конституцията преди ратификацията им. Сега към този случай, precedentното произнасяне по това дело, разширява предварителния контрол за конституционност по отношение на група законопроекти при сезиране от общински съвет за произнасяне по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията, с всички произтичащи от това последици за правото за законодателна инициатива на субектите по чл. 87 от Конституцията и правомощието на Народното събрание да приема закони, по отношение на които е конституционно допустим и възможен само последващ контрол за конституционност. Нещо повече – МС разчита на ефекта на такъв предварителен контрол, видно от аргументите на становището му /стр. 3/, който би предотвратил възможността „във всеки по-късен момент законопроект със сходна уредба да бъде внесен в НС“. Точно тук, съзнавайки че подобно произнасяне по същество, за да постигне този ефект, би трябвало да бъде по-широко, МС формулира /стр. 3/ и необходимите според него преценки в две насоки, които КС трябва да направи: "1. Доколко е обоснована претенцията на Столичната община, че управлението на отпадъците е нейна присъща дейност с оглед на конституционната уредба; 2. Доколко е съобразено с Конституцията предвиденото в законопроекта осъществяване на същата тази дейност от държавата." Но това вече са мотиви на искане за тълкуване на чл. 2, ал. 1 във връзка с глава VII „Местно самоуправление и местна администрация“ на Конституцията, а ОС не може да сезира КС с подобно искане. Аналогия между произнасянето на КС по това дело и произнасянето му с Решение № 3/2003 г. и Решение № 8/2005 г. е трудно защитимо. В последните два случая чрез тълкуване наистина се постига и предотвратяване на последващ правен спор, който има свое юридическо основание в самата конституция и по-специално в правната уредба на компетентността на НС в гл. IX на Конституцията и компетентността на ВНС. Най-сетне МС коректно и постоянно напомня, че спора за компетентност е повдигнат „по законопроект, а не по силата на закон“. Той основателно прави опит да защити своя правен интерес, но остава на КС да реши дали в случая има правен спор, решим от

Съда.б/ В становището на МС се поставя и още един голям въпрос, предполагащ тълкуване /стр.4/ – спецификата на случая със Столичната община, която едновременно е административно-териториална единица, на която се осъществява местното самоуправление и административно - териториална единица – област, на която се осъществява регионална политика, държавно управление по места и се осигурява съответствие между националните и местните интереси. С това се обръща внимание върху разбирането, че бъдещите закони с отношение към компетентността на Столичната община, трябва да предлагат безконфликтно решение на тези въпроси с отчитане на въпросната специфика и изискванията за конституционосъобразност и съответствие с международните договори, по които България е страна, както и с Европейското право.в/ Интересна аргументация във въпросната насока може да бъде проследена и в представените писмени доказателства, относно обсъждането на предмета на спора съобразно изискванията на чл. 17, ал. 3 ЗКС във връзка с чл. 18, ал. 4 ПОДКС. Те убеждават в съзнаването и от двете спорещи страни - СОС и МС, че по същество правен спор няма, но има опасност да бъде създадено юридическо основание за неговото възникване. В този смисъл в Протокола от 02.06.2009 г. на проведената среща е отразено „предложение на Столичната община с цел избягване на спор за компетентност, за оттегляне на законопроекта от страна на правителството” /стр. 1/. Тук се съдържат фразите:”Законопроектът няма да бъде коментиран по същество, тъй като не е факт” и „за Столичната община съществува опасение” от възникване на правен спор, „ако законопроектът бъде приет”.Едва в Решение № 355 СОС говори за нуждата от сезиране на КС за решаване на спор между СОС и МС, защото евентуалната възможност да се създаде юридическо основание за това е на път да стане реалност. Вече има Решение № 365 от 19.05.2009 г. на МС за одобряване на проект на Закон за управление на отпадъците в област София /ЗУООС/, законопроектът е внесен в НС и е приет на първо четене.Най сетне в т. 3 на Решение № 355 СОС призовава народните представители да не подкрепят на второ четене въпросният законопроект, а в т. 5 - в случай че закона влезе в сила, посочени субекти по ал. 1, както и субекта по чл. 3 по чл. 150 от Конституцията да сезират КС за противоконституционност на ЗУООС.По тези съображения, извлечени от собствените ми съждения, както и от искането и становищата на заинтересовани страни по това дело, намирам за неубедителни мотивите по допустимостта, както и неадекватни по отношение на искането, мотивите и диспозитива на Решението по к.д. № 7/2009 г. Този резултат е предопределен от обстоятелството, че КС приема наличието на правен спор за компетентност, решим от Съда на основание чл. 149, ал.

1, т. 3 от Конституцията, какъвто фактически не съществува. Към изложените аргументи, прибавям и основателните си притеснения, че чрез този „своеобразен предварителен контрол за конституционност на проект за закон” може да бъде насърчена конституционна практика, съществено ограничаваща субектите, които имат право на законодателна инициатива вкл. и самия МС, както и законодателния орган, по отношение на бъдеща законова уредба на въпроси, засягащи местното самоуправление, въпреки изрично предвидения последващ контрол за конституционност на законите, включително и уреждащите въпросната материя.

Конституционен съдия: **Снежана Начева**