

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 5 за 2010 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 8 март 2010 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 5 за 2010 г., образувано по искане на 51 народни представители от 41-то Народно събрание. С това определение Конституционният съд е допуснат за разглеждане по същество искане за даване на задължително тълкуване на чл. 73 във връзка с чл. 86, ал. 2 от Конституцията по въпроса относно правната характеристика и задължителната сила на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) и по-конкретно има ли правилникът силата на закон по смисъла на чл. 86, ал. 2 от Конституцията.

В своето искане народните представители застъпват становището, че ПОДНС е със силата на закон, тъй като той няма значение единствено за вътрешната организация и дейността на парламента, а с него се регулират отношения и с други органи на държавна власт, организации и граждани и е задължителен за тях.

Не подкрепяме предложеното в искането на народните представители тълкуване на чл. 73 във връзка с чл. 86, ал. 2 от Конституцията. Считаме, че юридическата сила на ПОДНС не се нуждае от обосноваване чрез разширително тълкуване на чл. 86, ал. 2, тъй като този особен нормативен акт притежава собствена юридическа сила, която му е дадена от конституционната норма на чл. 73, предвиждаща неговото приемане.

Съгласно чл. 73 от Конституцията организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него. Така очертан от конституционната норма, ПОДНС е правнонормативен акт, на който е отредена важна роля и значение, а поради това - и висок юридически ранг: Посредством предвидената за правилника уредба относно организацията и дейността на Народното събрание се доразвива заложеният от Конституцията модел на парламентарно управление, което определя особено важната негова роля и значение. ПОДНС е нормативен акт, чието присъствие в българското законодателство е по волята на самия конституционен законодател. Конституцията задължава Народното събрание да приеме собствен правилник и да съобразява по-нататък своята организация и дейност с неговите норми.

Високият юридически ранг на ПОДНС произтича и от факта, че неговото приемане е въз основа на конституционен текст и той е акт на законодателния орган в държавата. Същевременно обаче уредбата в основния закон не съдържа каквото и да е основание, на което към този правилник да се прикрепят конституционна или законова юридическа сила.

В решенията си Конституционният съд устоява като трайна практика виждането, че с оглед на това дали е нарушен или не ПОДНС не се дава преценката за конституционосъобразност на законите и другите актове на Народното събрание, защото неговите разпоредби не съставляват конституционни норми (Решение № 3 от 1991 г. по к.д. № 17 за 1991 г. ; Решение № 5 от 1998 г. по к.д. № 2 за 1998 г. ; Решение № 7 от 1998 г. по к.д. № 5 за 1998 г. ; Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 за 1998 г., Решение № 11 от 2000 г. по к.д. № 13 за 2000 г. и др.). В тази връзка Конституционният съд е имал повод да отбележи, че правилникът по чл. 73 от Конституцията няма юридическия ранг на основния закон и да аргументира това свое виждане.

Така например в Решение № 3 от 1995 г. по к.д. № 6 за 1995 г. се казва:

„Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание както по своето предметно съдържание и предназначение, така и по процедурата на приемането му не стои на едно равнище с основния закон... Обстоятелството, че чл. 73 от Конституцията предвижда изрично неговото създаване, не му придава конституционен характер. Разпоредбите на правилника не стават и не са конституционни норми“.

Според същото решение ПОДНС се приема „на основание на тази конституционна норма (чл. 73), но това не го прави част от нея, нейно продължение“.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание, макар и нормативен акт, приет от законодателния орган в държавата, е „особен вид нормативен акт, който не е закон“. Той, както и законите, подлежи на контрол за конституционност, но не защото е със силата на закон. Той „подлежи на контрол за конституционност от Конституционния съд в рамките на "актове на Народното събрание" - Решение № 11 от 2009 г. по к.д. № 13 за 2009 г. Определяйки го като „особен подконституционен акт“ (Решение № 5 от 2009 г. по к.д. № 6 за 2009 г., Конституционният съд застъпва виждането, че по своята правна характеристика правилникът е уникален по своята правна природа нормативен акт.

Конституционният законодател не препраща към закон, а дава друго наименование на акта, в който Народното събрание регулира своята организация и дейност. Той е правилник, а съгласно Конституцията организацията и дейността на останалите предвидени в нея органи се уреждат със закон - чл. 91, ал. 2, чл. 133, чл. 146, чл. 152.

По-същественото обаче е, че посредством чл. 73 конституционният законодател е предвидил в пълнота един самостоятелен по вид нормативен акт, като така е придал на ПОДНС различна от закона правна природа. Член 73 съдържа не само специалното основание за приемането на правилника. Конституционната разпоредба очертава също предметното съдържание, както и обвързващата юридическа сила на уредбата. Съгласно тази норма организацията и дейността на Народното събрание се осъществява не само въз основа на Конституцията, но и въз основа на правилник, приет от Народното събрание. Така с чл. 73 Конституцията установява обвързващата правна сила, задължителността на ПОДНС по всички въпроси, които тя му е отредила за негов предмет на уредба.

Уреждайки организацията и дейността на Народното събрание като орган на държавна власт, ПОДНС безспорно има характер на устройствен акт, но това не затваря неговото действие само в рамките на парламента. Конституционно предвидените правомощия на Народното събрание не само не изолират парламента от другите органи на държавна власт, организации и граждани, а дори по своето

съдържание предпоставят взаимодействието с тях, което също следва да се регулира от правилника в рамките на конституционно очертания негов предмет.

По посочените съображения и в отговор на тълкувателното питане, с което е сезиран Конституционният съд считаме, че Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е отделен вид нормативен акт, различен от закона, който притежава собствена юридическа сила, придадена му от конституционната норма на чл. 73 и той няма силата на закон..

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ко Борисов)