

РЕШЕНИЕ № 3

София, 28 април 2020 г.
(обн. ДВ, бр. 42 от 12 май 2020 г.)

Конституционният съд в състав: председател – Борис Велчев, членове – Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова – Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов при участието на секретар-протоколита Кристина Енчева разгледа в закрито заседание на 28 април 2020 г. конституционно дело № 5/2019 г., докладвано от съдиите Константин Пенчев и Борис Велчев.

Производството е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционният съд е сезиран с искане от тричленен състав на Върховния касационен съд, гражданска колегия, първо отделение, по което е образувано к. д. № 5/2019 г., и с искане от пленума на Върховния административен съд, по което е образувано к. д. № 12/2019 г. Исканията и по двете дела са за тълкуване на разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията.

На 9 май 2019 г. Конституционният съд с Определение по к. д. № 5/2019 г. е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния касационен съд за тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията на Република България по въпроса: „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд, с които се обявява за противоконституционен закон с еднократно правно действие?“

Със същото определение и на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Съдът е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС Съдът е поканил да дадат писмено правно мнение следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Димитър Радев, проф. д-р Георги Близнашки, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Тенчо Колев, проф. д-р Янаки Стоилов и доц. д-р Зорница Йорданова.

На 17 септември 2019 г. Конституционният съд с Определение по к. д. № 12/2019 г. е допуснал за разглеждане по същество искането на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, във връзка с отговор на въпросите:

1. „Какво е действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2 изр. трето от Конституцията на Република България?“;

2. „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт – решение на Народното събрание (НС) или указ на президента?“ и

3. „При какви условия се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ?“.

Със същото определение Съдът е присъединил к. д. № 12/2019 г. към к. д. № 5/2019 г. за съвместно разглеждане и решаване.

Съдът е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, главния прокурор и Висшия адвокатски съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до следните неправителствени организации: Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Българската съдийска асоциация и Асоциацията на българските административни съдии.

Да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са поканени: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Димитър Радев, проф. д-р Георги Близнашки, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Димитрина Милкова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Тенчо Колев, проф. д-р Янаки Стоилов, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов и доц. д-р Наталия Киселова.

По к. д. № 5/2019 г. писмени становища и правни мнения са представили: Министерският съвет, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Димитър Радев, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Янаки Стоилов и доц. д-р Зорница Йорданова.

Министерският съвет изразява следното становище по поставения в искането въпрос: решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие, има установително действие; възникналите правни последици от обявения за противоконституционен закон с еднократно действие се уреждат от Народното събрание или от съответния правоприлагащ закона административен или съдебен орган, пред който има висящо производство.

Според главния прокурор обявеният за противоконституционен закон с еднократно действие след влизане на решението на Конституционния съд в сила повече не урежда като задължително правило за поведение обществените отношения, за които е създаден – отнета е неговата регулативна функция занапред; отменят се и преките правни последици от такъв закон; същевременно решението има и правновъзстановително действие – възстановява се предишното правно положение, съобразно актуалния правен ред, без да се изисква и да е необходим нов, изричен законодателен акт на Народното събрание в този смисъл.

В становището на Висшия адвокатски съвет се аргументира разбирането, че правните последици от решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон с еднократно правно действие, се

изразяват във възстановяване на фактическото и правно положение, действащо преди влизане в сила на закона, а субектите не могат да черпят права занапред въз основа на обявения за противоконституционен закон от момента на влизане в сила на решението за обявяването му за противоконституционен, включително по висящи и бъдещи производства.

В правното си мнение проф. д.ю.н. Васил Мръчков излага разбирането, че съгласно чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията законът с еднократно действие не се прилага от деня на влизането в сила на решението на Конституционния съд, с което е обявен за противоконституционен, и последиците от неговото неприлагане трябва да бъдат определени със закон.

Според проф. д-р Даниел Вълчев сезиращото искане е в контекста на закон, с който еднократно се създава ново правно положение, което е трайно; решението на Конституционния съд има като ефект безусловното извеждане на съответните правни норми от българския правен ред и правовъзстановителен ефект.

Проф. д.ю.н. Димитър Радев аргументира мнението, че решението на Конституционния съд има възстановително действие – възстановява положението преди приемането на противоконституционния закон.

В правното си мнение проф. д-р Емилия Друмева приема, че спрямо актовете с еднократно действие обявената противоконституционност обхваща оспорения акт, в т.ч. и закон, което практически е действие назад (*ex tunc*) спрямо него.

Според проф. д-р Пенчо Пенев при законите с еднократно действие „преустановяване на действието в бъдеще“ е невъзможно, поради което приема за недопустимо искане за обявяване на противоконституционност на закон, който е осъществил докрай регулативния си ефект в един отдавна отминал момент. Излага, че компетентността на Конституционния съд да обявява противоконституционност е дадена само по отношение на закони, които актуално регулират обществени отношения.

Проф. д-р Снежана Начева изразява позицията си в контекста на сезиращото искане. Според нея ефектът на решението не се разпростира върху заварените правни последици на обявения за противоконституционен закон, възникнали в резултат на еднократното му действие, а преценката за празнота в правната уредба, както и евентуалното ѝ отстраняване съгласно чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) е в компетентността на органа, чийто акт е обявен за противоконституционен.

В правното си мнение проф. д-р Янаки Стоилов приема, че решението на Конституционния съд в хипотеза, когато се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие, има преди всичко установително действие, а потенциално и косвено и възстановително действие по отношение на претенцията за определени права, като уреждането на последиците от обявения за противоконституционен акт трябва да стане в съответствие с чл. 22, ал. 4 от ЗКС. Това обаче според него не изключва възможност при бездействие на държавния орган, издал противоконституционния акт, лицата, които имат правен интерес, да предявят иск, с който да доказват права по общия съдебен ред.

Доц. д-р Зорница Йорданова не изразява категорична позиция в правното

си мнение по поставения тълкувателен въпрос и предлага анализ, посочва примери и навежда аргументи, почерпени от теорията, от практиката на Конституционния съд и от чуждестранна позитивноправна уредба.

По к. д. № 12/2019 г. писмени становища и правни мнения са представили: Министерският съвет, министърът на правосъдието, Висшият съдебен съвет, Висшият адвокатски съвет, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Янаки Стоилов и доц. д-р Зорница Йорданова.

Министерският съвет изразява следното становище по поставените в искането въпроси: решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, има конститутивно действие и по отношение на заварените висящи правоотношения и незавършени съдебни производства; решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен ненормативен акт – решение на Народното събрание или указ на президента, има конститутивно действие в хипотезата, в която актът не е изпълнен или не е приложен; ако актът е изпълнен или е приложен, решението има установително действие, а правните последици от обявения за противоконституционен ненормативен акт се уреждат от органа, приел или издал акта; решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, който отменя действащ закон, има възстановително действие по отношение на отменения закон; решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, който изменя действащ закон, няма възстановително действие по отношение на редакцията на предишния закон, освен в хипотезата при изрично сезиране и изрично обявяване на противоконституционност и отмяна на закона.

Според министъра на правосъдието решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства има действие занапред и не се отразява на законосъобразността на издадения преди това административен акт, но се явява правопрепятстващ факт относно влизането му в сила; решението на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт – решение на Народното събрание или указ на президента – има установително действие; то няма конститутивен и възстановителен ефект поради ограниченото му действие във времето; няма обратно действие по отношение на правните последици, развили се в периода преди обявяването на акта за противоконституционен; възникналите правни последици от обявения за противоконституционен акт се уреждат от органа, който го е издал. По третия, поставен в искането въпрос, министърът излага, че проблематично в тълкуването, дадено от Конституционния съд в Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г., е признаването на ролята на Конституционния съд на позитивен законодател, което поражда практически проблеми, които според него не могат да бъдат решени по тълкувателен път. В становището се заключава, че Конституцията не е овластила Конституционния съд да възстановява действието на предишен (отменен или изменен) закон.

В становището на пленума на Висшия съдебен съвет се застъпва разбирането че: решенията, с които се установява противоконституционността на закон, имат конститутивно действие занапред, без да засягат висящите,

незавършени, но възникнали въз основа на обявената за противоконституционна разпоредба правоотношения и съдебно-административни производства и в частност издадените индивидуални административни актове; действието на решението на Конституционния съд е занапред и по отношение на ненормативни правни актове, независимо от това дали са изпълнени, като в случай, че правните им последици са настъпили, се прилага чл. 22, ал. 4 ЗКС.

В становището на Висшия адвокатски съвет се поддържа разбирането, че решенията на Конституционния съд, с които един закон се обявява за противоконституционен, имат действие занапред, но това действие обхваща не само юридически факти, възникнали след влизане на решението в сила, но и юридически факти, възникнали въз основа и по време на действието на обявената за противоконституционна правна норма; придобитите права и задължения въз основа на обявения за противоконституционен закон отпадат за в бъдеще и страната, която черпи от него права, не може да се позове повече на него; от своя страна, съдилищата имат задължение да не го прилагат по всички висящи дела, а останалите държавни органи следва да не го прилагат по всички неприключени правоотношения; правните последици от решенията на Конституционния съд, с които се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт – решение на Народното събрание или указ на президента – следва да се уредят от органа, издал акта, като те следва да обхванат всички правни последици, породени от момента на влизането му в сила; в случай на бездействие Конституцията не позволява правен вакуум и следва да се приложат пряко принципите на Конституцията, като правата и задълженията, породени от противоконституционния акт, запазват своето действие до обявяването му за противоконституционен, като отпадат занапред въз основа на конститутивния ефект на решението на Конституционния съд. По третия поставен в искането въпрос Висшият адвокатски съвет приема, че решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, с който се отменя или изменя действащ закон, има възстановително действие. Народното събрание следва да преуреди последиците от обявения за противоконституционен закон, като в случай, че не го направи, правораздавателните органи следва да приложат пряко Конституцията и да разрешат висящите пред тях правни спорове и производства съобразно с принципите на Конституцията.

В правно си мнение проф. д.ю.н. Васил Мръчков аргументира разбирането, че с влизането в сила на решението на Конституционния съд настъпва неприлагането на противоконституционния закон, предходният закон възстановява своето действие и се прилага към висящите дела и заварените правоотношения за в бъдеще. По отношение на ненормативните решения на Народното събрание и указите на президента излага, че действието на решението на Конституционния съд също е занапред, но в тези хипотези поради еднократното действие на актовете и липсата на предходна уредба, която да се възстанови по силата на решението, би следвало органът, който е издал обявеният за противоконституционен акт да предприеме мерки.

Според проф. д-р Даниел Вълчев действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по

отношение на заварени правоотношения се изразява във възстановяване на правното положение такова, каквото е съществувало преди влизането в сила на противоконституционния закон; всички подзаконовни нормативни актове, издадени въз основа на обявен за противоконституционен закон, трябва да се смятат за извадени от правния ред; публичноправните ненормативни актове и частноправните актове, които са вече издадени (и влезли в сила) въз основа на обявения за противоконституционен закон, остават в сила; по отношение на висящите съдебни производства решението на Конституционния съд има частично обратно действие; по отношение на ненормативните актове решението има юридическо действие, съизмеримо с това на отмяната (унищожаването) на ненормативен административен акт (индивидуален или общ); такова решение има действие занаяпред и възстановява правното положение, съществуващо преди постановяването на противоконституционния акт.

Според проф. д-р Янаки Стоилов решението на Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на закон обхваща заварените правоотношения, които са предмет на висящи съдебни производства, като съдилищата, пред които се развиват тези производства, следва да оценяват издадените административни актове с оглед на влезлите в сила решения на Конституционния съд, относими към разглежданото дело; решенията на Конституционния съд, с които той обявява за противоконституционни ненормативни правни актове, имат установителен и конститутивен ефект; в случаите, в които актовете са изпълнени, конститутивният ефект на решението е потенциален и косвен, а в останалите случаи – пряк правовъзстановителен.

Според доц. д-р Зорница Йорданова решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на законова разпоредба, има конститутивно действие по отношение на заварените правоотношения и висящи съдебни производства; при обявяване на противоконституционност на ненормативен акт на Народното събрание или на президента, ако актът не е изпълнен/приложен, той не се прилага за в бъдеще; ако актът вече е изпълнен и действието му е изчерпано, възникналите от приложението му правни последици следва да бъдат уредени с нов конституционносъобразен акт на съответния компетентен орган – издател на акта.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, развити в исканията, в становищата на конституираните институции и в представените правни мнения, за да се произнесе, съобрази следното:

I. Изходни положения

Изясняването на поставените тълкувателни въпроси, предмет на настоящото дело, има за изходна позиция върховенството на Конституцията, тъй като именно този принцип е определящ за правните последици от решенията на Конституционния съд, постановени по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Основния закон. Съгласно чл. 5, ал. 1 от Основния закон Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. С тази разпоредба се утвърждава върховенството на Конституцията като ядро на принципа на правовата държава и на конституционната демокрация. Принципът на правовата държава е

универсален конституционен принцип. На него се основава цялата правна система на Република България и нарушаването на върховенството на Конституцията означава нарушаване на този основополагащ конституционен принцип.

Понятието за правова държава няма общоприето, абсолютно очертано съдържание. Разбиранията за правовата държава имат обаче общо ядро, чиито съществени елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване на господството на правото, инкорпориращо най-висшите цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол. Многопластовото съдържание на конституционния принцип на правовата държава, формирано от съчетаването на двата елемента – формалния, включващ правната сигурност, и материалния, обхващащ материалната справедливост – е вътрешно присъща негова характеристика.

Контролът за конституционност е един от основните механизми на конституционната правова държава. Правовата държава не търпи законодателство, което противоречи на Конституцията. В държавите, възприели модела на концентриран контрол за конституционност, при такова противоречие върховенството на Конституцията се брани чрез обезсилване на противоконституционните закони от специално създаден и овластен с тази задача орган, какъвто е Конституционният съд.

За да защити конституционния ред, Конституцията на Република България утвърждава института на контрола за конституционност в чл. 149, ал. 1, т. 2, който гласи, че Конституционният съд се произнася по искания за установяване на противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента. Единствено Конституционният съд, по силата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, е компетентен да се произнесе по такива искания и да установи с общозадължителна сила противоречието на закон с принципите, ценностите и разпоредбите на Конституцията. Конституционният съд – отделен и независим държавен орган – осъществява конституционно правосъдие и гарантира върховенството на Конституцията в правната система.

Конституционният съд не може да изпълни основното си предназначение, ако неговите актове не пораждат правни последици за постигането на тази основна за конституционната правова държава цел. Чрез своите актове той упражнява власт, за да осигури върховенството на Конституцията. Това не би било възможно, ако се допусне решенията на Конституционния съд за противоконституционност на актове на Народното събрание и на президента да имат единствено характер на декларация без правни последици, правещи ефективно върховенството на Основния закон.

II. Относно отделните тълкувателни питання

1. Относно правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт

Искането на сезирация съдебен състав по к. д. № 5/2019 г. е за тълкуване на конституционната разпоредба на чл. 151, ал. 2, изречение трето в конкретен неин аспект – действието на решенията на Конституционния съд по отношение на обявените за противоконституционни закони с еднократно действие.

Законите с еднократно действие могат да бъдат както ненормативни, така и нормативни. По своите последици ненормативните могат да бъдат уподобени на ненормативните решения на Народното събрание и укази на президента (формални закони), поради което Конституционният съд смята, че за всички тях трябва да се даде общ отговор на съответните въпроси на Върховния административен съд и Върховния касационен съд. По отношение на нормативните Конституционният съд се произнася в т. 2 на това решение.

Предназначението на разпоредбата, чието тълкуване се иска, е да уреди действието във времето на влезлите в сила решения на Конституционния съд за противоконституционност. С нормата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията е възприето правилото за действие на решението за противоконституционност *занапред* (*ex nunc*).

За да отмери този темпорален ефект, конституционният законодател си служи с конструкцията, според която актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението на Конституционния съд в сила. Смисълът, вложен в израза „не се прилага“, е изяснен в конституционната доктрина и практика. Този израз съдържа забрана за прилагане на акта *занапред* (*ex nunc*). Като резултат от визираната забрана следва, че обявеният за противоконституционен акт престава да регулира обществени отношения (Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г.). Оттам и правната последица от решение на Конституционния съд с действие „*ex nunc*“ е, че се премахва *занапред* регулативният потенциал на противоконституционния акт.

В тълкуваната разпоредба се използва общата формулировка „актът, обявен за противоконституционен“, без да е предвидена друга възможност за темпоралния ефект на решенията за противоконституционност, който да държи сметка за различната правна природа на актовете, предмет на контрол по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Езиковото тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията обаче е само необходима начална стъпка.

Демократичната си легитимност на орган на държавна власт Конституционният съд черпи от гарантирането на върховенството на Конституцията. Това е основата на неговата компетентност да установява противоконституционност на законите, другите актове на Народното събрание и актовете на президента (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията).

В рамките на това правомощие върховенството на Конституцията се брани посредством правните последици на решенията, обявяващи за противоконституционни актовете, предмет на контрол за конституционност. Следователно темпоралният ефект от решенията на Конституционния съд трябва да се проявява по начин, който осигурява ефективен и резултатен контрол за конституционност.

Правната последица от решенията на Конституционния съд с действие „*ex nunc*“ може да се осъществи пълноценно спрямо обявени за противоконституционни нормативни правни актове, които произвеждат

нееднократно и продължаващо във времето предвидените в тях правни последици. Правните последици от ненормативните правни актове се пораждат веднъж в правния мир към момент, който предшества във времето влизането в сила на решението на Конституционния съд, обявяващо тяхната противоконституционност. Тъй като те са вече породени, решението на Конституционния съд не може да въздейства върху тези актове по начина, предвиден в разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето – като прегради занапред регулативното им действие.

Ето защо при контрола за конституционност на ненормативни правни актове върховенството на Конституцията може да се гарантира ако обявената противоконституционност има действие от момента на тяхното приемане или издаване. Противното разбиране би означавало, че в разглежданата хипотеза решенията на Конституционния съд не пораждат реално правни последици, което би подкопало върховенството на Конституцията.

Допълнителни доводи в подкрепа на извода, че разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията не е предназначена да уреди правния ефект от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт, могат да бъдат приведени от нейното историческо тълкуване. Видно от протоколите на Комисията по изработване на проект за Конституция (заседание от 25 юни 1991 г.) и Стенографските дневници от заседанията на Великото народно събрание (25 юни 1991 г.) под „прилагане на акта, обявен за противоконституционен“, конституционният законодател има предвид по начало нормативен правен акт, като източник, съдържащ правила за поведение, разчетени за многократно прилагане, т.е. такъв, чиито последици не се изчерпват с еднократно прилагане.

Направеният извод се потвърждава и при съвместния прочит на чл. 151, ал. 2, изречение трето във връзка с ал. 3, която постановява, че частта от закона, която не е обявена за противоконституционна, запазва действието си. Този текст урежда темпоралния ефект на решението на Конституционния съд по начин, който предполага актът, обявен за противоконституционен, да е с нормативен характер. Решението на Конституционния съд за противоконституционност не може да произведе реално ефекта, предвиден в ал. 2 и 3 на чл. 151, по отношение на ненормативен правен акт, който е произвел с еднократното му прилагане предвидените в него правни последици.

Предназначението на контрола за конституционност, институционализиран в производството пред Конституционния съд, да гарантира върховенството на Конституцията може да се постигне само ако обявените за противоконституционни ненормативни правни актове, чиито правни последици са настъпили, са невалидни от момента на приемането или издаването им.

Изведеното по тълкувателен път положение, според което разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията не регламентира темпоралния ефект от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт, не представлява пропуск на конституционния законодател, а е проявление на богатата битност на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). При контрола за

конституционност на нормативни правни актове на разположение на конституционния законодател са две възможности за гарантиране на върховенството на Конституцията като фундамент на изграждането и функционирането на правовата държава. Едната възможност е решението на Конституционния съд да действа „ex tunc“, при което противоконституционният нормативен акт е невалиден от момента на приемането или издаването му. Другата възможност е решението да действа „ex nunc“, при което нормативният акт, обявен за противоконституционен, спира да се прилага занапред.

Двете възможности за гарантиране на върховенството на Конституцията в случай на нарушаването ѝ от нормативен правен акт са проекция на двете страни на принципа на правовата държава. Действие напред във времето на решението за противоконституционност (ex nunc) е проекция във времето на разбирането за правната сигурност (правова държава във формален смисъл), докато обратното действие (ex tunc) доближава по-плътно правните последици на такова решение до повелята за правна справедливост (правова държава в материален смисъл).

На практика при уреждане на въпроса за темпоралния ефект на решенията, с които се обявява противоконституционност на нормативен правен акт, конституционният законодател е изправен пред конкуренция между двете основни вътрешно присъщи измерения на правовата държава. Такава възможна конкуренция не е чужда на принципа на правовата държава, а задача на конституционния законодател е да я разреши чрез конституционната уредба.

Българският конституционен законодател изпълнява тази си функция, като с разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Основния закон дава предимство на правната сигурност. В същото време възприетото правило за действието занапред на решенията на Конституционния съд е смекчено в Закона за Конституционен съд, който изисква възникналите правни последици от противоконституционния акт да се уредят от органа, който го е постановил (чл. 22, ал. 4 ЗКС). По този начин е постигнат баланс между повелята за правна сигурност и правната справедливост.

При контрола за конституционност на ненормативни правни актове пред конституционния законодател не стои дилемата за избор между „ex tunc“ (правова държава в материален смисъл) или „ex nunc“ (правова държава във формален смисъл) ефект на решението на Конституционния съд за противоконституционност. Върховенството на Конституцията в случай на нарушаването ѝ от ненормативен правен акт може да се гарантира ефективно единствено ако обявеният за противоконституционен акт е невалиден от момента на приемането или издаването му. Ето защо в тази хипотеза не е налице конкуренция между двете измерения на принципа на правовата държава, която да налага разрешаването ѝ чрез изричен конституционен текст, посветен на темпоралния ефект от решенията на Конституционния съд за противоконституционност. Обратното разбиране води до извода, че в тези случаи решенията на Конституционния съд са лишени от правни последици в съответствие с целта – да бъде гарантирано върховенството на Конституцията.

В заключение, съдът счита, че за да се осъществи предназначението на контрола за конституционност, институционализиран в производството пред Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията – да осигури

върховенството на Конституцията, ненормативните правни актове – закони във формален смисъл, решения на Народното събрание и укази на президента – които са обявени за противоконституционни, са невалидни от момента на приемането или издаването им. За такива актове, приети преди Конституцията от 1991 г., невалидност настъпва от момента на влизане в сила на Конституцията.

Действието назад във времето на решенията на Конституционния съд за обявяване на противоконституционност поставя въпроса за съхраняване на правната сигурност като конституционно значима ценност.

В този случай решението на Конституционния съд не застрашава правната сигурност, защото има действие само по отношение на преките последици на обявения за противоконституционен ненормативен правен акт и не засяга останалите правни последици, настъпили след приемането му, които произтичат от други закони. Последните не са правни последици на обявения за противоконституционен ненормативен правен акт и поради това не се обхващат от действието назад във времето на решението за противоконституционност.

Обявената „ex tunc“ противоконституционност на ненормативен акт би могла да постави редица въпроси, чието разрешаване е от компетентността на органа, постановил акта. До уреждането им, при наличие на правен спор тези въпроси се решават от съдилищата съобразно Конституцията, принципите и правилата на съответното отраслово право.

2. Относно действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и правоотношения, предмет на висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията

Трудността да се намери отговор на въпроса за ефекта на решенията на Конституционния съд в разглеждания случай е основана на напрежението, пораждащо от задачата, която се възлага на всяка, включително и на конституционната юрисдикция – да постигне едновременно целта да гарантира правна сигурност и справедливост в правото, присъщи на юрисдикционната функция.

Както вече беше посочено, с разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията конституционният законодател е възприел като правило, че решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон като нормативен акт, действа занапред (ex tunc). Правният ефект на решението е в неприлагане на обявения за противоконституционен закон от деня на влизане на решението на Конституционния съд в сила. От този момент насетне той престава да действа и да регулира обществени отношения, предмет на неговата уредба.

До аналогични правни изводи е достигнал Конституционният съд и в мотивите на Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г., в което приема, че според разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията обявеният за противоконституционен закон не се прилага от деня на влизане в сила на решението на Конституционния съд. Изразът „не се прилага“ съдържа забрана за

прилагане на закона занапред. Това е пряка и непосредствена последица от решението на съда.

Като използва израза „не се прилага“ от момента на влизане в сила на решението на Конституционния съд по отношение на обявения за противоконституционен закон, конституционният законодател всъщност посочва, че този закон фактически (макар и не формално) не е приложимо право, и е оставен без правна сила, а доколкото правната система е обективно действащо право, противоконституционният закон фактически не е част от правната система. Сред условията за валидност на едно правно правило е и това то да е част от правната система, т.е. да има регулативно въздействие върху дадена област на обществени отношения. Ако няма такава сила, то не е право, не е част от правната система и по своя фактически статус е невалидно правило. Следователно смисълът на „не се прилага“ в разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Основния закон е невалидност на закона, обявен за противоконституционен. Неговата невалидност е имплицитно заложена в обявяването му за противоконституционен .

Докато Конституционният съд не обяви един закон за противоконституционен, се презумира, че той е в съответствие с Конституцията и валидно регулира обществените отношения, за чието уреждане е създаден. Неприлагането на противоконституционния закон само занапред брани правната сигурност и доверяването на адресатите на закона, че той е съобразен с Конституцията. Това доверяване произтича от оборимата презумпция за валидност, с която законът се ползва. Обявените за несъответни на Конституцията закони губят своето действие занапред (*ex nunc*), а възникналите от прилагането им правни последици в рамките на правоотношения, приключили до влизане в сила на решението на Конституционния съд, се запазват, освен ако Народното събрание не постанови друго по реда на чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционен съд (ЗКС). Ефектът от решението на Конституционния съд не може да се разпростре върху вече уредените по окончателен начин от обявения за противоконституционен закон правоотношения. То не въздейства пряко върху тези правоотношения. Така конституционният законодател е гарантирал правната сигурност при многообразието от възможни житейски ситуации и законодателни разрешения. Такова решение поражда задължение за законодателя да уреди последиците от прилагането на обявения за противоконституционен закон. До произнасянето на Народното събрание, при наличие на правен спор, съдилищата го решават като прилагат пряко Конституцията и принципите на правото. Последното е приложимо и за нормативните закони с еднократно действие, което вече е изчерпано преди влизането в сила на решението на Конституционния съд.

С разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Основния закон конституционният законодател дава превес на правната сигурност. Казаното не означава, че в тази хипотеза Конституцията допуска контрол за конституционност, при отстъпление от основополагащия конституционен принцип на правова държава и върховенството на Конституцията като негово същностно проявление. При контрола за конституционност на законите предназначението на конституционното правосъдие да гарантира

върховенството на Конституцията може да се постигне в пълнота, ако правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен акт до влизане на решението на Конституционния съд в сила бъдат уредени от органа, постановил акта, и то съобразно мотивите на Конституционния съд. Само по този начин може да се гарантира правната справедливост по отношение на тази категория правоотношения.

Самата Конституция съдържа механизъм, чрез който да се постигне нужното равновесие между повелята за правна сигурност и правната справедливост като компоненти от богатото, многопластово съдържание на принципа на правовата държава. От конституционния принцип на правовата държава произтича задължението на органа, предвидено в чл. 22, ал. 4 от ЗКС. То се свързва и с чл. 7 от Конституцията, предвиждащ отговорност на държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица, което неминуемо обхваща и отговорността на органа, издал противоконституционния акт. Уреждането на правните последици от прилагането на противоконституционния акт до обявяването му за такъв не е в правомощията на Конституционния съд, но неговото решение задължава органа, постановил акта, да изпълни конституционното си задължение, което е и смисълът му на елемент от цялостния конституционен механизъм за балансиране на властите. Мерките, които органът следва да приеме, за да уреди правните последици от прилагането на акта до влизане на решението на Конституционния съд в сила, са иманентна част от процеса на осигуряване на върховенството на Конституцията.

За да се осъществи смисълът и да се постигне предназначението на контрола за конституционност – да гарантира върховенството на Конституцията – решението на Конституционния съд спрямо вече уредените от обявения за противоконституционен закон правоотношения, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, обвързва Народното събрание да уреди възникналите от прилагането му правни последици

За разлика от приключените правоотношения, при правоотношенията, които не са приключени по времето, когато влиза в сила обезсилващото решение на Конституционния съд (заварени правоотношения), въздействието на противоконституционния закон спрямо тях се преустановява, защото според чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията неговото прилагане е вече забранено. Опората на тези правоотношения е един противоконституционен, порочен закон. От разпоредбата на чл. 151, ал. 2 на Конституцията следва, че обявеният за противоконституционен закон след влизане на решението на съда в сила повече не урежда като задължително правило за поведение тези обществени отношения, за които е създаден. По отношение на заварените правоотношения, които са възникнали при действието на обявения за противоконституционен закон, но спрямо които той не е произвел по окончателен начин регулативния си ефект, решението на Конституционния съд действа занапред, като „отнема“ регулативната способност на обявената за противоконституционна уредба и така въздейства върху правния резултат.

В заключение, съгласно правилото на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, решението на Конституционния съд, с което се обявява

противоконституционност на закон, действа занапред. Спрямо заварените от решението на Конституционния съд неприключени правоотношения противоконституционният закон не се прилага. Народното събрание урежда правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен закон.

Решенията на Конституционния съд са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани (чл. 14, ал. 6 от ЗКС) и като неразделна част от правния ред осигуряват върховенството на Конституцията. В правовата държава неизпълнението на решенията на Конституционния съд, неточното им изпълнение или заобикаляне, е нарушение на Конституцията, на нейните принципи, ценности и разпоредби. Задължението да изпълняват решенията на Конституционния съд в пълна степен обвързва всички държавни органи и следователно и органите на съдебната власт.

Като изхожда от тези основни конституционни принципни положения, Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, която гласи „Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила“, утвърждава правилото, че решенията на Конституционния съд действат занапред (докато Конституционният съд не приеме решение, че даден акт противоречи на Конституцията, се предполага, че той е в съответствие с Конституцията и че правните последици, възникнали на основание на акта, са легитимни). Това правило обаче не е абсолютно. Изключения от него могат да бъдат обосновани, като се вземе предвид цялостната конституционноправна уредба – единството от правни конструкции и принципи, намиращи се във връзка с уредбата на темпоралния ефект на решенията на Конституционния съд.

Позовавайки се на това разбиране, Конституционният съд подчертава, че когато се разкрива смисълът, вложен в разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, тя следва да се тълкува в контекста на другите разпоредби и принципи на Конституцията, сред които първостепенно положение заемат принципът на правовата държава и върховенство на Конституцията. Във връзка с предмета на конституционното дело от особено значение е и тълкуването на съдържанието на разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, уреждаща контрола за конституционност, упражняван по конкретен повод. Съгласно цитираната разпоредба, когато установят несъответствие между закона, приложим по всящото пред тях дело, и Конституцията, Върховният касационен съд или Върховният административен съд спират производството по делото и внасят въпроса в Конституционния съд. Конституцията очевидно цели да осуети решаването на всящото дело съобразно един твърдян противоконституционен, порочен закон и затова постановява то да бъде спряно, за да се изчака произнасянето на Конституционния съд. Спирането би се лишило от смисъл, ако делото трябва да се реши съобразно противоконституционен закон. Въпросът за конституционността на приложимия по всящото дело закон, независимо от модела на конституционно правосъдие, винаги има преюдициален характер – такъв въпрос не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд – това противоречи преди

всичко на здравия разум, на процесуалната икономия и, което е по-съществено, на смисъла и предназначението на конституционното правосъдие да осигури върховенството на Конституцията.

Като взема предвид цялостната конституционноправна уредба, утвърждаваща върховенството на Конституцията, Съдът стига до извода, че без прилагането на изключението от общото правило, установено в чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията ефективното осигуряване на върховенството на Конституцията би било невъзможно и конституционното правосъдие би било лишено от възможност да изпълни своето предназначение в конституционната правова държава. Върховенството на правото в основата си означава, че в един правен ред всеки спор се разрешава в съответствие, и единствено в съответствие, с приложимото право. Прилагането на обявеният за противоконституционен закон към всяко производство е в противоречие с принципа на върховенство на Конституцията и нарушава забраната на чл. 5, ал. 1 – никой закон не може да противоречи на Конституцията, ако противоречи, той не е част от правната система, а следователно не е приложимо право – което единствено има значение за решаването на правни спорове. Спрямо правоотношения, предмет на висящи съдебни производства, обявеният за противоконституционен закон не се прилага. Целта е да се осуети постановяване на съдебни решения в противоречие с решението на Конституционния съд и следователно уронващи върховенството на Конституцията. Противното разбиране е несъвместимо с върховенството на Конституцията, с нейното непосредствено действие, с духа и принципите на правовата държава.

Утвърденият в Конституцията принцип на справедливост (материалният елемент на принципа на правовата държава), както и разпоредбата, че правораздаването се осъществява от съдилищата (чл. 119, ал. 1) означава, че конституционна ценност представлява не толкова постановяването на самото решение от съд, а по-скоро постановяването на справедливо съдебно решение. Формалното правораздаване от съд не е справедливостта, която е утвърдена в Конституцията и се защитава и закриля от нея. Разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията предвижда, че съдията трябва да се въздържа да прилага закон, за който смята, че противоречи на Конституцията. Цялостната конституционна уредба цели законът, който противоречи на Конституцията, да не бъде приложен, да не възникнат противоконституционни и в този смисъл несправедливи правни последици от прилагането на такъв правен акт и да не бъдат нарушени правата на личността. В контекста на горните разсъждения справедливостта надделява за тази хипотеза – конституционният законодател е намерил балансирано разрешение за последиците от решението на Конституционния съд, като в чл. 151, ал. 2 изр. трето е въвел основно правило „занапред“, от момента на влизане в сила на решението, обявената за противоконституционна норма да не се прилага, и едновременно за висящите производства е въвел изключение от правилото. Справедливостта налага подобен подход, защото тези, които имат доверие в правото в действителност са в позиция на правна несигурност. Конституционният законодател е въвел балансиращ механизъм за гарантиране на правна сигурност и справедливост. Конституционните разпоредби на чл. 151, ал. 2, изр. трето и чл. 150, ал. 2

имплицитно съдържат идеята, че правилото за действие „занапред“ се прилага, освен ако не води до крайна несправедливост. В крайна сметка правната сигурност не се отнася до релативна стабилност на правния ред, основана на законност, а е сигурност, основана единствено на валиден закон.

Ако спрямо висящите съдебни производства решението на Конституционния съд действа според общото правило „ex nunc“, съдебните състави ще са обвързани да разрешат спора съобразно обявения за противоконституционен материален закон. За да не се стигне до такъв несправедлив изход на съдебния процес, от разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията се извежда изключение от общото правило на чл. 151, ал. 2, изр. трето. Противното би означавало да се отрече принципът на върховенството на Конституцията, принципът на правовата държава, принципът на непосредствено действие на конституционните разпоредби, да се потъпче правото на всяко лице да защитава пряко правата си чрез позоваване на Конституцията и правото на всяко лице да се обръща към съда, за да получи защита на конституционните си права и свободи.

По изложените съображения абсолютно действие „занапред“ на решение за невалидност на акта, предмет на контрол за конституционност, е несъвместимо с върховенството на Конституцията, което конституционното правосъдие гарантира, и конституционният законодател допуска имплицитно изключение от правилото в чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията.

В заключение, за правоотношенията, предмет на висящи съдебни производства, обявеният за противоконституционен закон не се прилага. В тези случаи съдът решава спора, позовавайки се пряко на Конституцията, когато това е възможно, както и чрез аналогия на закона и аналогия на правото.

3. Относно условията, при които се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действия

За да установи съответствие с Основния закон на дадено правно правило, в обхвата на контрола за конституционност, всяка конституционна юрисдикция по необходимост тълкува едновременно разпоредбите на съпоставяните правни актове. Като отчита конкретния исторически, политически и социален контекст при въвеждане на конституционното правосъдие в нашата страна, конституционният законодател е засилил превантивния потенциал на тълкуването на Конституцията, овластявайки Конституционния съд с отделно, специфично правомощие за това. Чрез тълкуването на конституционните разпоредби Конституционният съд участва в изграждането на ясна, безпротиворечива и единна правна система, основана на върховенството на Конституцията като норма фундаментална и поддържаща в строг ред всички останали правни норми. Тълкуването се свързва пряко с ефективността на основния закон. Доколкото Конституцията е живо, действащо право, има пряко и непосредствено действие и стои на върха на пирамидата от нормативни актове, тази функция е от особено значение за правната система като цяло. За виталността на една Конституция като „жив организъм“ се съди по способността ѝ да се приспособява към постоянно изменящите се обществени отношения и

достигания на правното мислене. Изоставянето на стари интерпретации и възприемането на нови виждания относно съдържанието на отделни конституционни норми е присъщо на практиката на всяка конституционна юрисдикция и Конституционният съд не прави изключение (Решение № 4/2012 г. по к. д. № 14/2011 г.).

Конституционният съд, след като е произнесъл решението си, не може да го отмени. Той обаче не е обвързан „завинаги“ от своите правни разбирания. Развитието на правото е обективен процес, което позволява тълкуването на правните разпоредби да бъде „отворено“ и към други виждания, както и да държи сметка за осъществените междувременно промени в цялостния социален контекст. Аргументите за стабилност на съдебната практика и за еднакво произнасяне по сходни случаи за в бъдеще нямат по-голяма тежест в сравнение със съображенията за правото като продукт на общественото развитие и еволюцията на правното мислене, като всяко отклонение от съществуващата практика трябва да бъде обосновано и оправдано. Поради това при обществена потребност и социална оправданост Конституционният съд може да формира нови разбирания и нови правни категории, повлияни от еволютивното правно мислене и от оценката на променените обстоятелства (в този смисъл виж Решение № 4/2012 г. по к. д. № 14/2011 г.). Примери за такава мотивираната промяна на становища са налице в досегашната практика на Конституционния съд (Решение № 13/2002 г. по к. д. № 17/2002 г., Решение № 10/2011 г. по к. д. № 6/2011 г. и Решение № 9/2014 г. по к. д. № 3/2014 г.; Решение № 22/1998 г. к. д. № 18/1998 г. и Решение № 6/2008 г. по к. д. № 5/2008 г.).

При постановяване на тълкувателното решение по к. д. № 25/1995 г., Конституционният съд е изхождал от разбирането, че всеки закон за изменение и допълнение на закон е правен акт, който обективно съществува в правния мир самостоятелно, поради което е приел, че такъв закон може да бъде обект на самостоятелен контрол за конституционност неограничено във времето. В този смисъл в Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г. изрично е посочено, че закон за изменение или допълнение на закон не само подлежи на конституционен контрол, но установяването на противоконституционност на атакуваните текстове от такъв закон възстановява действието на разпоредбата, която е отменена или изменена. Това разбиране се поддържа в последвалата практика на Конституционния съд по допускане и разглеждане по същество на искания за установяване на противоконституционност на закони за изменение и допълнение на действащи закони (Решение № 8/1995 г. по к. д. № 12/1995 г.; Решение № 9/1995 г. по к. д. № 4/1995 г.; Решение № 20 от 1995 г. по к. д. № 24/1995 г.). В цитираната практика Конституционният съд обосновава как обявяването на противоконституционност на оспорен параграф от закон за изменение и допълнение, който е влязъл в сила, се отразява върху разпоредбата на закона, която този параграф е изменил или отменил. Обявяването на противоконституционност на параграфа би било обезсмислено, ако действащата разпоредба, която той е изменил, продължи да се прилага в същия вид. Конституционният съд възприема, че се възстановява действието на разпоредбата на закона в редакцията преди изменението или отмяната от влизането в сила решението на Конституционния съд.

При разглеждане на настоящото дело, Конституционният съд държи сметка за развитието на правото и за формираните нови разбирания в практиката на Съда, повлияни от еволютивното правно мислене. В последвалата след постановяване на Определение от 10. 7. 2008 г. по к. д. № 5/2008 г. практика на Конституционния съд, разбирането на съда за естеството на закона за изменение и допълнение и за възможността той да бъде годен предмет на контрол за конституционносъобразност е променено. Конституционният съд приема, че всеки един закон за изменение и допълнение на друг закон обслужва действащия закон, има вторичен характер и след влизането си в сила престава да бъде самостоятелен, тъй като от този момент той става част от закона, който се изменя и допълва. Съдът приема, че от момента на обнародването на всеки закон за изменение и допълнение на друг закон до влизането му в сила той все още не е инкорпориран в действащия закон, поради което само през този период той може да бъде самостоятелен предмет на контрол за конституционносъобразност от съда. Според Конституционния съд един закон за изменение и допълнение, без значение дали е оформен отделно или в рамките на заключителните разпоредби на нов закон, с които се правят изменения и допълнения на друг закон, обслужва действащия закон и в този смисъл има вторичен характер. По това той се различава от закон, който за първи път дава правна уредба на определени обществени отношения, както и закон, който отменя друг закон и дава нова правна уредба на същите обществени отношения, които са били предмет на регулиране от отменения закон. Член 84, т. 1 от Конституцията разглежда изменението и допълнението на законите като самостоятелни и равностойни на приемането и отмяната им по своя ефект. Ето защо закон за изменение и допълнение на друг закон след влизането му в сила престава да бъде самостоятелен закон, тъй като от този момент той става част от корпуса на закона, който изменя и допълва. След влизането в сила на закона за изменение и допълнение на действащ закон предмет на искане за установяване на противоконституционност ще бъдат съответните изменени или допълнени текстове на действащия закон съгласно неговата номерация. Предмет на отделно искане за установяване на противоконституционност могат да бъдат и преходните и заключителните разпоредби на закон за изменение и допълнение на действащ закон, доколкото те запазват своето самостоятелно значение в рамките на корпуса на изменяния или допълвания закон.

С оглед на гореизложеното, съгласно еволюираната практика на съда, законът за изменение и допълнение на друг закон е годен самостоятелен предмет на контрол за конституционносъобразност от момента на обнародването до влизането му в сила. Ако в този период Конституционният съд обяви за противоконституционен закон за изменение и допълнение на действащ закон, по силата на Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г. би следвало да се възстанови действието на закона в редакцията му преди изменението или допълнението, считано от момента на влизане в сила на решението на съда. Съдът подчертава, че при така очертаната хипотеза, законът за изменение и допълнение на друг закон все още не е влязъл в сила, поради което действащите разпоредби на закона не са изменени/допълнени и въпросът за възстановяването не стои. Следователно правният ефект на Решение № 22/1995 г. по к. д. №

25/1995 г. е изчерпан. То е изгубило актуалност и е неприложимо при така очертаната еволюция в практиката на Конституционния съд относно същността на закона за изменение и допълнение и възможността да бъде годин предмет на конституционен контрол. Изложеното дава основание да се изостави разбирането за възстановителното действие на решенията, обявяващи за противоконституционен закон за изменение и допълнение. Съображенията за стабилност на тълкувателната практика нямат по-голяма тежест в сравнение с тези за гарантиране на върховенството на Конституцията по начин, който откликва подобаващо на промените в социалната реалност и правните разбирания на Конституционния съд.

Съдът намира, че практиката му след постановяване на Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г. разширява обхвата на така даденото тълкуване, като приема, че възстановителното действие се проявява не само когато се атакува закон за изменение и допълнение, но и когато се атакува законова разпоредба в последна редакция. Това предполага Конституционният съд да обсъди дали в тези случаи възстановяването на предходната редакция на оспорената уредба е съвместимо с междувременно настъпилата еволюция в практиката на Конституционния съд относно смисъла и съдържанието на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Зад тълкуването, дадено с Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г., личи стремеж за съхраняване на правната сигурност (правова държава във формален смисъл). Конституционният съд приема, че обявяването за противоконституционен на закон създава възможност за поява на законова празнота, което застрашава правната сигурност. Според Решение № 22 от 1995 г. възстановителното действие на решението за противоконституционност съответства на разбирането за правова държава във формален смисъл, която не търпи правен вакуум.

Понятието „правова държава“ е динамично и конституционният принцип, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, търпи еволюция и непрекъснато се обогатява с нови елементи и проявни форми. Днес в практиката на Конституционния съд се споделя разбирането за правовата държава, което включва както принципа на правната сигурност (формалния елемент), така и принципа на материалната справедливост (материалния елемент). В понятието „правова държава в материален смисъл“ се влага разбирането за държава на справедливостта, където самата конституционна организация на държавната власт е обвързана с основните права като висша ценност; тяхната реализация е смисъл и цел на нейното упражняване. Под „правова държава във формален смисъл“ се разбира държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно, недвусмислено и безпротиворечиво определено; функционират механизми и институции, които гарантират спазването на правните предписания (Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г.).

Предвид така очертаната еволюция в практиката на Конституционния съд е възможно да възникне конфликт между възстановителното действие на решението за противоконституционност и други елементи на принципа на правовата държава. Предходната редакция на оспорената разпоредба може също да е противоконституционна и това да застрашава права и свободи на

гражданите (правова държава в материален смисъл) или пък да не се вписва безпротиворечиво в действащата правна система (правова държава във формален смисъл). Самият принцип на правовата държава допуска такъв възможен конфликт и предвижда преодоляването му чрез метода на балансирана преценка.

В рамките на контрола за конституционност по чл. 149, ал. 1, т. 2 Конституционният съд не разполага със средства да постигне баланс между възстановителното действие на решението за противоконституционност и другите елементи на принципа за правовата държава. Това е така, защото предмет на конституционен контрол са само действащи правни актове. Възстановително действие на решението на Конституционния съд спрямо предходната редакция на оспорената норма би могло да се прояви от момента на влизането му в сила. До този момент действа редакцията на нормата, която е обявена за противоконституционна. Ето защо Конституционният съд не може да се произнесе в същото производство и за конституционността на предходната редакция на нормата, чието действие все още не е възстановено.

В компетентността на Народното събрание е, ако прецени, да преодолее правния вакуум, който може да възникне от решението на Конституционния съд за противоконституционност на закон, като държи сметка за баланса между отделните измерения на правовата държава. Това произтича пряко от върховенството на Конституцията и принципа на правовата държава, задължаващи управлението на държавата, а следователно всеки държавен орган, на първо място Народното събрание да спазват Конституцията и законите в този посочен от Основния закон ред.

По изложените по-горе съображения решението на Конституционния съд не произвежда възстановително действие и в хипотезата, при която за противоконституционен е обявен закон, отменящ действащ, без да дава нова правна уредба на същите обществени отношения, които са били предмет на регулиране от отменения закон. Такъв закон остава годин предмет на контрол за конституционност независимо от влизането му в сила тъй като запазва самостоятелно значение.

В заключение, решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, не произвежда възстановително действие.

По горните съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявените за противоконституционни ненормативни актове – закони във формален смисъл, решения на Народното събрание и укази на президента – са невалидни от приемането или издаването им.

По отношение на заварените от решението на Конституционния съд неприключени правоотношения и правоотношенията, предмет на висящи съдебни производства, противоконституционният закон не се прилага.

Народното събрание урежда правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен закон.

Решението на Конституционния съд, с което закон, изменящ или отменящ действащ закон, се обявява за противоконституционен, няма възстановително действие.

Решението е подписано с особено мнение по въпрос едно от съдиите Гроздан Илиев и Таня Райковска, по въпрос две от съдия Гроздан Илиев и по въпрос три от съдиите Георги Ангелов и Гроздан Илиев.

Съдиите Георги Ангелов и Атанас Семов са изразили становище.

Председател:

Борис Велчев

СТАНОВИЩЕ И ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдията ГЕОРГИ АНГЕЛОВ

по к.д. № 5/2019 г.

СТАНОВИЩЕ по първия диспозитив

Съгласен съм с тази част на решението с няколко уточнения.

1. Първото е за съотношението между правомощията (подведомственостите) на Конституционния съд и съдилищата.

Правораздавателният контрол в Конституцията върху публичноправните властнически актове почива на два критерия - организационен (структурен) и функционален. И двата са свързани с разделението на властите по чл. 8 от Конституцията.

а. Според организационния критерий контролът над актовете на законодателната власт е за съответствието им с Конституцията (а през нейния чл. 4, ал. 1, *in fine* - и със законите) и е поверен на Конституционния съд - чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от нея. Той е над актовете на парламента и президента. Контролът над актовете и действията на административните органи, тоест над изпълнителната власт, е възложен с чл. 120, ал. 1 от Конституцията на съдилищата. Контролът е за законност - за съответствие както с Конституцията, така и с останалото законодателство.

б. Функционалният критерий е в чл. 120, ал. 2 на основния закон. Според него гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат. Тъй като нямат право на конституционна жалба (чл. 150 от Конституцията), обжалването им може да е само пред съдилищата.

в. При едновременното и равнопоставено (доколкото нито един не е конституционно привилегирован като специална норма или по друг някакъв начин) прилагане на двата критерия изводът е, че съдилищата контролират всички административни актове, независимо от това кой е техният издател,

докато, огледално, Конституционният съд контролира актовете на Народното събрание и президента, освен ако те са административни.

По-подробно тази позиция е аргументирана в: становище към определение № 1/14 г.; решение № 15/13 г.; особено мнение към решение № 14/14 г.

2. Второто уточнение е за съдържанието на използваното в решението понятие "ненормативни актове". Решението се отнася не само за изцяло ненормативните актове, а и за ненормативните части от тях. Всъщност то е за всяка разпоредба, която не представлява правна норма по критериите на чл. 1а от Закона за нормативните актове, независимо в какъв контролиран от Конституционния съд акт попада.

3. Конституционноправното понятие "невалидност" в решението е равнозначно на употребяваното от цивилистиката и административното право понятие "недействителност" в неговите две форми - нищожност и унищожаемост.

а. Така действието на решението за противоконституционност е установително при невалидната нищожна и конститутивно при невалидната унищожяема разпоредба, не представляваща правна норма. При нищожността разпоредбата изначално не е породила правно действие, а при унищожаемостта е породила такова, но то е премахнато от решението с обратна сила - от момента на приемането или издаването на разпоредбата.

б. Спрямо разпоредба, приета преди влизането в сила на Конституцията, обратното действие на унищожаването е частично - само за времето на действие на Конституцията. Разпоредбата може да ѝ противоречи само от момента на влизането ѝ в сила. Настъпилите до този момент правни последици се запазват, след него отпадат.

в. "Еднократно действие" на акта може да означава еднократно действие на разпоредбата, нейното изпълнение с еднократно действие/бездействие или и двете едновременно. Когато тя еднократно установява трайно правно положение (правно състояние), действието спрямо него на решението на Конституционния съд е съгласно направените току-що разграничения.

Като цяло, по-точен струва ми се би бил диспозитив "Обявените от Конституционния съд за противоконституционни актове или части от актове, които не съдържат правни норми, са недействителни от своето приемане или издаване".

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по третия диспозитив

Решението по този диспозитив е, според мен, невярно в частта за противоконституционния отменящ закон.

I. Тълкуването е разкриването на значението (или означаемостта, или "смисъла") зад знака (означаващото).

Конституцията позволява в чл. 149, ал. 1, т. 1 своето задължително (официално) тълкуване. Оправомощен за него е единствено Конституционният съд.

II. Поставеното тълкувателно питане е важно. Още по-важен е обаче отговорът на предварителния въпрос: допустимо ли е и ако да - кога, преразглеждането на дадено вече от Конституционния съд тълкуване?

1. Поради своята задължителност направеното тълкуване става част от конституционния ред. То се "наслабва" върху Конституцията, казвайки какво точно значи неин текст.

2. Необходимостта от промяна на вече дадено тълкуване може да се основе и извърши по два начина: еволютивен (херменевтичен) и корективен. Резултатите относно момента на действие на тълкуването в двата случая ще са различни.

а. Еволютивният начин на тълкуване предполага да е настъпила съществена промяна във фактите, относими към тълкуването, в тяхната правна оценка или и в двете заедно. Това е начинът, избран от решението. Според мен той не е защитен убедително.

Нито промяната от 2008 г. в практиката на Конституционния съд за предмета на оспорване при закон за изменение и/или допълнение на закон, нито непрекъснато развиващата се негова практика относно правовата държава, посочени от решението, имат пряка връзка с тълкувателното питане и неговия отговор. Затова не ми изглеждат достатъчни основания за ново, еволютивно тълкуване.

б. Корективният начин, от своя страна, застава на сравнително стабилното понятие за истинността на съществуващото тълкуване, проверима чрез логически доказуеми разсъждения. Това в случая ми изглежда правилната позиция. Ако тълкуването е невярно като несъответно на Конституцията, неговото продължаващо възпроизвеждане вреди. Необходимо е то да спре, като се замени с вярното тълкуване.

III. Решението за съществуващото тълкуване се изгражда от твърденията, че: а) неприлагането на противоконституционната разпоредба е равнозначно на нейната отмяна и тя престава да съществува; б) в резултат настъпва законова празнота; в) празнотата в закона е конституционно недопустима; г) поради което се възстановява разпоредбата, изменена или отменена с противоконституционната разпоредба.

Твърдението (а), което е в основата на имплицативната верига, е според мен неистинно. Така е, понеже от antecedента "не се прилага" могат логически равнозначно да се изведат както консеквентът "защото е отменена и не съществува", така и консеквентът "защото не е отменена и съществува". Оттук нататък неистинни са и последващите съждения от веригата (това за конституционната недопустимост на празнотата - и на собствено основание).

Необходим е нов, верен отговор на тълкувателното питане.

IV. Обявяването за противоконституционна на разпоредба за изменение на закон, всъщност, изобщо не означава, че тя престава да съществува. Вярно е тъкмо обратното. Макар и да "не се прилага", т. е. да не може да изпълнява своята диспозиция ("окована" е, в необратима кома и пр. метафори за нещо, което съществува без да може да действа), тя продължава да е, да стои в своята част от правното пространство. Макар недействаща, тя още е част от правния ред. Парализирано е, казано с терминологията на едното особено мнение към ТР № 22/95 г., само нормосъздаващото волеизявление от обявената за противоконституционна изменителна разпоредба, не и нормоотменящото такова. Законова празнота, чието запълване да е нужно, няма.

Разрешаването на създаденото положение е в изключителната и при това дискреционна компетентност на законодателя. Заместването, макар и опосредствено, на законодателя от Конституционния съд, е недопустимо, защото би представлявало анексия на компетентност.

Споделям, прочее, липсата на възстановително действие при обявяването за противоконституционна на разпоредба, изменяща закон.

V. Не така, според мен, стоят нещата при обявена за противоконституционна отменителна разпоредба.

Отменителната разпоредба се състои само от едно волеизявление - нормоотменящото. Неприлагането на отменената разпоредба следва от него именно поради това, че е несъществуваща.

Неприлагането на противоконституционната отменителна разпоредба, което повелява чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията, ми изглежда възможно само по един единствен начин - чрез прилагането на отменената. Алтернативата означава да изключим приложимостта на този конституционен текст към обявените за противоконституционни отменителни разпоредби.

Възстановяването на отменената норма, впрочем, е непосредствената правна последица от чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията, а не резултат на други правни конструкции.

VI. Решението не се произнася по съдбата на предходното тълкуване. Очевидно, като несъвместимо с новото, то е загубило сила. Не се произнася обаче и от кой момент започва да действа новото тълкуване.

Началото на неговото действие, от мое гледище, зависи от основанието му. Ако те е еволютивно, каквото според мен е това в решението, началото му би трябвало да е моментът на влизане на решението в сила. Ако пък е корективно, то трябва да важи от влизането в сила на тълкуваната разпоредба, в случая - на Конституцията.

СЪДИЯ:

/Г. АНГЕЛОВ/

О С О Б Е Н О М Н Е Н И Е

по к. д. № 5 и к. д. № 12 /2019 г.

на съдиите Гроздан Илиев и Таня Райковска

С настоящото особено мнение изразяваме своите резерви относно допустимостта на искането по к. д. № 5/2019 г., изложени вече в определението по допустимост от 09.05.2019 г., и по отношение на тази част от решението, с която е даден отговор на следните въпроси:

„Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд, с които се обявява за противоконституционен закон с еднократно правно действие? “

и

„Какви са правните последици от решенията на конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт - решение на Народното събрание (НС) или указ на президента?“

Подписахме с особено мнение решението по посочените въпроси, тъй като не поддържаме приетото от мнозинството от съдиите и отразено в диспозитива на тълкувателното решение правно разрешение, а именно:

Обявените за противоконституционни ненормативни актове - закони във формален смисъл, решения на Народното събрание и укази на президента - са невалидни от приемането или издаването им.

I. По допустимостта на искането, предмет на к. д. №5/2019 г.

Искането за тълкуване на чл.151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, с което тричленен състав на ВКС, Гражданска колегия е сезирал Конституционният съд, е недопустимо, поради отсъствие на легитимиран субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

За да бъде Конституционният съд валидно сезиран е необходимо искането до него да изхожда от органите и лицата, посочени в чл. 150 от Конституцията, и поставеният въпрос за разрешаване да е в неговите компетенции (чл.149, ал. 1 от Конституцията). Това са особеностите на първата фаза в конституционния процес, която завършва с определение.

Според досегашната, непротиворечива практика на Конституционния съд (КС, Съдът), правомощието по чл. 150, ал. 1, във вр. с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията не може да се осъществи от състави на Върховните съдилища, които решават конкретен съдебен спор. И точно в това им качество, възможността за сезирането на Съда е ограничена само до упражняване от състав на Върховен съд на едно единствено правомощие – това по чл. 150, ал. 2 от Конституцията - за установяване противоконституционността на закон, по повод произнасяне по конкретен правен спор, предмет на конкретно съдебно дело.

Правомощие да сезира Конституционния съд по чл.150, ал. 1 от Конституцията имат пленумите на ВКС и ВАС, състоящи се от всички съдии и общите събрания на техните колегии, съгласно тълкувателно решение № 3/05.04.2005 г. по к. д. № 2/2005 г. на КС.

До настоящия момент не е било подлагано под съмнение това правно разрешение, определящо процесуалната легитимация на сезиращия субект – ВКС или ВАС по общата хипотеза на чл. 150, ал. 1 от Конституцията, отчитайки и спецификата на законодателството, че пленумите и колегииите на Върховните съдилища не осъществяват правораздавателна дейност, а че чрез исканията си до Конституционния съд, упражняват свое властническо правомощие. В тълкувателното решение акцентът е поставен върху специфичните особености, свързани със сезиращия субект, като е очевидно, че обосноваването на процесуалната легитимация не е чрез използваната терминология, а чрез функциите, възложени от Конституцията на ВКС и ВАС (чл.124 и чл. 125), отчитайки и обстоятелството, че пленумът и колегията, макар и предметно

специализирана част от съда, не правораздават, а упражняват върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища.

Хронологията, довела до образуване на настоящото дело обаче, е твърде необичайна и смущаваща. Необичайна, тъй като е в открито несъответствие с действащата уредба, изложена в предходния абзац и смущаваща, защото противоречи на класически (неизменни) правила за управленска субординация и компетентност, основаващи се на знания и опит, съобразно които, повече специалисти в дадена правна материя, с идентичен длъжностен статус, очевидно би следвало да знаят и могат повече, отколкото по-малък и силно ограничен брой от тях, относимо и към Върховните съдилища.

Първоначално състав (от трима съдии) на ГК на ВКС постановява определение за спиране на конкретно гражданско дело и за отправяне на искане до КС за тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията в открито съдебно заседание. В последствие въпросът е отнесен до колективния орган, единствено компетентен да иска задължително тълкуване - Гражданска колегия на ВКС (по числен състав от над 50 съдии), която след обсъждане, взема решение да не сезира Конституционния съд.

Въпреки установената практика на КС и противно на взетото решение от пленума на ГК на ВКС, съставът внася искането за задължително тълкуване и така конституционно дело № 5/2020 г. е образувано, въпреки нелегитимността на сезиращия субект.

В чл. 150 на Конституцията са уредени два възможни начина за сезиране на Конституционния съд от ВКС и ВАС.

Първият е по ал. 1 в рамките на т. н. абстрактен нормен контрол, където ВКС и ВАС са посочени наред с другите правоимащи субекти като равнопоставени. В рамките на чл. 150, ал. 1 от Конституцията ВКС и ВАС, както беше посочено, не правораздават, а упражняват властнически правомощия.

Вторият е по ал. 2 на чл. 150 от Конституцията и в този случай, сезирането е от състав на Върховния съд по конкретно дело, т. е. като правораздавателен орган. Поради тази особеност, сезирането на КС по ал. 2 е ограничено само до упражняването на единственото, посочено от Конституцията правомощие, свързано с оспорване противоконституционността на закон, за който съдът е приел, че е приложим във връзка с разглежданото от състава съдебно дело, но е недопустимо по отношение на абстрактното тълкуване.

Като се разширява кръга на субектите, имащи право да искат тълкуване на Конституцията, се заличават границите между ал. 1 и ал. 2 на чл. 150 от Конституцията по отношение на легитимирания субекти – съответно между пленарните състави или колегии на двете върховни съдилища, упражняващи единствено властнически правомощия от една страна, и от друга - отделните състави на ВКС и ВАС, осъществяващи правораздавателна дейност.

Подобно на всеки съд, така и Конституционният съд, макар и орган извън съдебната система, е длъжен да зачита собствените си решения (тяхното обвързващо консервативно действие), най-малкото поради това, че те са задължителни за всички и съставляват основен компонент на правната предвидимост и сигурност. Ако чрез допускането на разглежданото искане се цели „отваряне“ на КС (преодоляване на обвързващото консервативно действие

чрез еволютивно преминаване към друга юриспруденция) с оглед разрешаване на повече правни случаи, то принципът за върховенството на правото изисква убедително обосноваване наложителността на промените, разширяващи кръга на субектите, имащи право да сезират КС, с искане за даване на задължително (абстрактно) тълкуване от състав на Върховен съд по конкретно съдебно дело или придържане съответно към изискването за предприемане на действия за промени в Конституцията, които да отговорят на настъпилите съществени обществени императиви за търсената промяна.

Чрез постановеното, твърде кратко от към мотиви определение по допустимостта, без отговор на повдигнатия в предходния абзац съществен въпрос за наложителност от изменение на съществуващата до този момент практика на КС, не се осигурява стабилност на конституционното правосъдие и като краен резултат се отразява негативно върху авторитета, и въздействието на приеманите от Съда актове.

Възприемайки различен и необоснован подход, и допускайки да се дава задължително абстрактно тълкуване на разпоредба от Конституцията по искане на състав на Върховен съд и то по повод конкретен съдебен казус, Конституционният съд се превръща в позитивен конституционен законодател. Не без значение е и обстоятелството, че Конституционният съд в настоящата хипотеза следва да се произнесе по искане на конкретен съдебен състав за даване на абстрактно нормативно тълкуване на конституционна разпоредба, но вместо абстрактно тълкуване ще следва конкретно да прецени и даде правна характеристика на точно посочен закон, приложим по конкретното дело, и подробно разглеждан в искането до Съда.

Или резултатът, който се цели с искането за даването на задължително тълкуване на посочената конституционна норма, не е абстрактното тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето, а определянето на правната природа, класифицирането на конкретен, приложим по конкретно дело закон – Закон за обявяване държавна собственост имотите на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис и техните наследници (ЗОДС, обн. ДВ. бр. 305/31.12.1947 г.), и оттук да се отговори от Съда на специфичния въпрос по делото за действието на конкретно решение № 12 на КС по к. д. № 13/1998 г., с което е обявена противоконституционността на ЗОДС.

Независимо, че въпросът за допустимостта на конкретното искане е решен окончателно с постановеното определение по допустимостта на производството по к. д. № 5/2019 г., изложената по-горе аргументация се налага да бъде представена повторно, макар и най-общо, с оглед застъпеното в част от правните мнения по конституционното дело, и поддържаното от част от съдиите разбиране за необходимост от еволютивна промяна на юриспруденцията на Съда с оглед адекватно отражение на настъпили съществени изменения в структурно определящи елементи на обществените отношения, подлежащи на конституционноправно регулиране.

Възможността за отстояване на подобна теза никога не е била отричана и не се опровергава от детайлно изложените мотиви в особеното мнение по допустимостта на искането. Същественият въпрос обаче се свежда основно до това какви са границите на такова еволютивно развитие на юриспруденцията и

възможно ли е то да води до сливане в една на две различни хипотези, уредени от конституционния законодател.

Положителният отговор на така очертавания проблем означава да се заличат границите на две отделно предвидени и уредени самостоятелни хипотези в Конституцията на Република България досежно сезиращите Съда субекти и пределите на това сезиране. Така твърдяната от мнозинството необходимост от „еволутивно тълкуване“, прераства посредством възприемане на такъв подход - при очевидно противоречие с конституционния текст - в тълкуване *contra legem*, отричайки и предходното нормативно тълкуване на разпоредбата на чл. 150 от Конституцията или най-малкото в тълкуване, което противоречи на постулата за рационалния законодател.

Приравняването на двете хипотези, отричащо конституционно специфично уредените им експлицитно отлики, води на практика до своеобразно изменение на Основния закон чрез „изключване“ или „вливане“ на изрично предвидено конституционно правило с по-ограничен обем в друго с по-голям, а с това и в превръщането на КС в позитивен конституционен законодател - теза, единодушно отричана от конституционноправната теория.

II. Съображенията ни по същество на решението са следните:

Не споделяме даденото по визириания по-горе въпрос правно разрешение.

1. Относно предметния обхват на разпоредбата на чл.151, ал. 2, изр. трето от Конституцията:

Поставеният пред Конституционния съд въпрос цели чрез тълкуване на чл.151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, основано на чл. 149, ал. 1, т. 1, да се посочи правното действие на решението на Конституционния съд, в хипотеза, когато с него се установи противоконституционност на закон с еднократно действие (заменено в диспозитива на настоящото решение със закон във формален смисъл), както и на ненормативен правен акт - решение на Народното събрание или указ на президента.

Тълкуването на чл. 151, ал. 2, изр. трето за действието на решенията на Конституционния съд, което предлагаме в настоящото особено мнение, изхожда от смисловото тълкуване на конкретния конституционен текст, систематичното му и историческо тълкуване в контекста на общо уредената в глава X на Конституцията роля и компетентност на Конституционния съд.

Чл. 151 от Конституцията съдържа уредба на действието във времето на решенията на КС, разглеждани като правни актове на държавен орган. Изречение трето на чл. 151, ал. 2 от Конституцията посочва:

„Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила“.

При така изложената редакция, Конституцията не провежда разлика в действието им занапред (*ex nunc*) на решенията на Конституционния съд с оглед вида на подлежащия на контрол акт - нормативен или ненормативен (индивидуален). Нещо повече, на конституционно ниво не съществува и

разделение на актовете, подлежащи на конституционен контрол, на нормативни и ненормативни. Този класификационен критерий се провежда последователно едва на по-ниско законодателно ниво.

Конституционният законодател ясно в тълкуваната разпоредба, е вложил правила за поведение досежно правната сила и правното действие на решението на Конституционния съд, използвайки по отношение на различните актове, предмет на проверка за противоконституционност в конституционното производство, общото правно понятие „актът“ като подлежащ на преценка за конституционност. Безспорно, то е относимо към всички юридически актове на Народното събрание и на президента, без да прави разграничение за спецификите им - множество възможни класификации въз основа на различни изходни критерии, вкл. закон във формален смисъл или закон в материален смисъл, с еднократно или многократно действие и т. н., обусловени в крайна сметка от различието на техните юридически свойства, юридическа сила, действие и форма.

Съдържанието на тази част от разпоредбата на чл.151, ал.2, изр. трето от Конституцията кореспондира с правомощието по чл.149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Конституционният съд се произнася по искане за установяване противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента.

Използвайки в чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, по отношение на обявения с решението на КС за противоконституционен правен акт, общото правно понятие „актът“, конституционният законодател в достатъчна степен на определеност е изразил своето разбиране (воля) за формиране на общо правило, относимо към всички горепосочени юридически актове на Народното събрание и на президента. В случай, че учредителната власт е имала друго разбиране е следвало да използва подходящата юридическа техника за отграничаване, държейки сметка за върховенството на Конституцията при изграждане и функциониране на правовата държава, като основен принцип и гарантирането му, когато се обявява противоконституционност на съответния акт от Конституционния съд.

Ако приемем тезата на мнозинството съдии, че чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията е единствено и само едно „правило“, „неабсолютно“, то основателно възниква въпроса - какъв е в крайна сметка характерът на установения в чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията регламент, съпоставен с правилото на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, разглеждано в т. 2 от решението.

Развитието на поддържаната от мнозинството съдии по делото позиция във връзка с това води до извод за съществуването на две самостоятелни „правила“, „неабсолютни“, последователно подредени по номерация (чл. 150, съответно 151) относно сходни хипотези, различаващи се единствено по субекта на сезирането на КС и особеностите на функционирането му (съдебен състав, който правораздава по конкретно дело – чл. 150 и пленум, осъществяващ властнически правомощия – чл. 151). Къде тогава се позиционира и какво е съдържанието на „общото“ правило след като излиза, че Конституцията се е задоволила само да уреди две самостоятелни хипотези - на чл. 151, ал. 2, изр. трето и чл. 150, ал. 2. Отговор на този въпрос липсва и не случайно. Защото той

задължително предполага извеждането най-напред на общото правило и едва след това, отклоненията от него, което не е сторено. Противно на постулата за рационалния законодател е да се приеме, че учредителната власт при приемане на Конституцията от 1991 г. е уредила две отделни хипотези, но е пропуснала да предвиди общото правило. Ако следваме логиката на решението, то вероятно общото правило ще следва имплицитно да се изведе за в бъдеще по еволютивен тълкувателен път от съдържанието на принципа на правовата държава („богата му битност“) и/или от принципа за гарантиране върховенството на Конституцията, като то би могло да бъде, защо не, и с правен ефект *pro futuro*, по автономната преценка на конкретния състав на КС.

Ноторно е, че юридическите актове на НС са правни форми, чрез които се регулират различни по характер основни обществени отношения, за да се постигнат определени правни резултати. Правните актове на Парламента са основна форма за волеизявление, за осъществяване на правомощията му. Въз основа на това дали съдържат правни норми или не, юридическите актове според доктрината и практиката се обособяват в две групи - нормативни и ненормативни. Законодателната дейност, като функция на законодателния орган е висша нормотворческа дейност и изключителен негов прерогатив, тя има за резултат създаването на основните нормативни актове - законите.

Съдържанието на понятието закон е изключително богато, напр. законът е прието по съответните процедурни правила решение на парламентарното мнозинство, а и действащата Конституция разграничава различни видове закони - закони за годишния държавен бюджет (чл. 87, ал. 2 от Конституцията) или според Глава IX - закони за изменение и допълнение на Конституцията. От особено значение е възприетото в практиката на Конституционния съд разбиране, че законите биват нормосъздаващи, нормоотменящи и нормоизменящи.

Накрая, ако се проследят предоставените по настоящото конституционно дело мнения на изтъкнатите правни специалисти (с изключение на един от тях) не може да не направи впечатление обстоятелството, че те приемат еднозначно съдържанието на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, както по отношение на относимостта му към всички актове, подлежащи на контрол по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, така и по отношение действието *ex nunc* на решенията на КС. Отсъства прочит на Конституцията, допускащ разделяне на юридическите правни актове на нормативни и ненормативни, на формални и неформални закони, както и съобразно това деление, обосноваване на различно действие на решението на КС по отношение на темпоралния му ефект. Подобно игнориране на множеството експертни правни мнения, по конкретното конституционно дело, разбира се без съответна аргументация защо е сторено това, е притеснително, и поставя на дневен ред дали същите са в крайна сметка и необходими, след като могат директно да се пренебрегват.

Приемаме, въз основа на изложеното по-горе, че правилото на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията е общо правило, колкото и имплицитно или донякъде експлицитно да се отрича това в решението.

2. Относно приравняването на закон с еднократно действие на закон във формален смисъл – на ненормативен акт:

Определянето на даден закон като „закон във формален смисъл“ се съдържа в мотивите на Решение № 17/1995 г. по к. д. № 13/1995 г.

Конституционният съд е определил юридическата характеристика на гласувания от НС бюджетен закон за 1995 г., както и на всеки ежегоден бюджетен закон, приемайки го като формален закон, защото не съдържа правни норми, които уреждат обществени отношения. Посочено е още, че бюджетните закони са управленски (административни) актове, които без да променят своята юридическа характеристика се издават в присъщата на актовете на Народното събрание форма (закон), по предвидената от законодателния орган процедура. В Тълкувателно решение № 14/1992 г. е посочено, че „изискването за равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) логически изисква равенство пред всички нормативни актове, адресирани до тях - закони и подзакони, а не само равенство пред закона в собствения му смисъл на акт на Народното събрание.“

Използването на съществуващото в правната теория и практика традиционно деление на понятието „закон“ като „закон в материален смисъл“ и „закон във формален смисъл“, датирано от края на 19 век, не е най-сполучливият изходен критерий за обосноваване и определяне на различия в темпоралния ефект на решението на КС, с което се установява противоконституционност на такъв закон. Нещо повече, дори сезирацията орган – тричленен състав на ВКС, ГК, не се позовава на такава терминология, като визира единствено „закон с еднократно действие“, подход невъзприет в последствие в диспозитива от мнозинството съдии, при което „закон с еднократно действие“ е приравнен на закон във формален смисъл.

Дори и да би могло да се възприеме, за доктринерски цели, такъв класификационен подход за деление на законите, то ЗОДС, според посоченото от състава на ВКС – закон с еднократно действие, изобщо не съответства на тази характеристика по критериите на т. 1 от решението като ненормативен акт (закон във формален смисъл). Обратно на твърдяното, той съдържа правила за поведение, макар и насочени към по-ограничена група лица, засяга придобити права, доколкото разпорежда „одържавяване“, което по своята същност представлява принудително и безвъзмездно отнемане на частна собственост. Наред с това, предвижда и издаването на правилник въз основа на него, което е юридически недопустимо, ако се приеме, че този закон се изчерпва с характеристиките на декларация, т. е. на ненормативен акт (закон във формален смисъл).

В контекста по-горе, този закон по определение е нормосъздаващ, съобразно разбирането в практиката на КС, установяващ ново правно положение, променящ правото на собственост на определена група лица в полза на държавата, поради което и не попада и не може да попада в групата на законите във формален смисъл.

Неприемливо е посоченото в мотивите на решението, че разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията не регламентира темпоралния ефект

от решението на КС в хипотеза, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт, но това положение не следвало да се разглежда като пропуск (празнота), а като своеобразно проявление на „богатата битност“ на принципа на правовата държава.

Намираме, че не сме в ситуация, както на пропуск, така и на необходимост от еволютивно тълкуване, защото уредбата на тълкувания текст е обща, относима към всички актове, предмет на проверка за конституционност по чл. 149, ал. 1, т. 2 Конституцията. Но дори и да би било възможно да се възприеме хипотеза на констатирана празнота, то тя не би могла да бъде запълвана чрез тълкуване, основано на „богатата битност“ на принципа на правовата държава от КС, вместо от конституционния законодател. Очевидно е, че проявлението на „богатата битност“ на принципа на правовата държава идва да попълни отсъстваща правна уредба, както и да се отрича в решението съществуването на пропуск в разглежданото отношение.

Недопустимо е да се възприеме разбиране, че конституционният законодател към 1991 г. не е бил наясно с правните, юридически актове на Народното събрание и на президента, делението на нормативни и ненормативни юридически актове, което е част не само от правната теория, съществуващото законодателство, но и от практиката на държавните органи. Ако учредителната власт е имала предвид, че регламентира по отношение правния ефект от решението на КС при установена неконституционност само една от възможните хипотези досежно актовете, предмет на контрол по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, би следвало редакцията на чл. 151 да подскаже това, но подобна индиция отсъства, както в конституционния текст, така и в процеса на дебатите при изработването на Конституцията.

Основавайки се на историческото тълкуване на конституционните разпоредби Съдът е длъжен да изследва действителната воля на техните първоначални създатели, защото такъв подход гарантира правната стабилност и върховенството на Основния закон, осигурява защита на основополагащи конституционни идеи и ценности.

Ръководейки се от това изискване, и въз основа на вече изложеното по-горе, не можем да се съгласим с извода за различния темпорален ефект на решение на КС, според характера на юридическия акт на съответния орган - нормативен или ненормативен, нито ни убеждават аргументите, изложени в мотивите на решението.

Съпоставяйки съдържанието на цитираните протоколи на Комисията по изработване на проект за Конституция (заседание от 25.06.1991 г.), и другите писмени документи от ВНС, както и мотивите и диспозитива на Тълкувателно решение № 22/1995 г., правно разрешение като предложеното в настоящото решение отсъства, както като краен извод, така и като отделни конструкции и разсъждения.

Обстойният прочит на протоколите на Комисията ВНС и най-вече на този от заседанието на цитираната дата, навеждат на извод, че когато се е обсъждал въпроса за правното действие на решенията на Конституционния съд и се е анализирала предлаганата редакция на чл. 151, ал. 2, изр. трето (макар и с друга номерация, но с непроменена до настоящия момент редакция), дебатът по

въпросите относно правомощията на Конституционния съд и ефекта от обявената противоконституционност на отделен закон или на разпоредба от закон или на другите актове, са се фокусирали най-вече до субектите, които могат да сезират КС; дали да се определи срок или да се приеме безсрочност на предявяване на искане от различните субекти; какъв да е срока за влизане в сила на решението на КС, като акцентът е бил поставен върху произтичащите събития за времето от постановяване на решението (обявяването му) до публикуването му в ДВ и влизането в сила на решението, и разрешението на възникналите факти и правни състояния именно в този кратък срок. Според изказванията на част от членовете на Комисията, по своя характер решението на КС по своята същност е много „близко до закон“, то „засяга правна норма“ и е „като правна норма“, и „би следвало да прилагаме същия режим както за закона“, поради което е надделяло становището за обнародване на решението на Конституционния съд в ДВ и влизането му в сила в тридневен срок от обнародването.

От максимално подробно изложеното съдържание на тези документи не може да се направи извод за това, че волята на конституционния законодател, приемайки редакцията на разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията през 1991 г. може да съдържа и разбиране, че „под прилагане на акта, обявен за противоконституционен“ се разбира единствено „акт с нормативен характер“.

Нито чрез анализ би се достигнало до убеждението, че конституционният законодател, отчитайки многообразието и богатото проявление на правото, е предоставил на преценката на Конституционния съд сам да определя, според характера и вида на оспорвания в конституционното производство правен акт, какво правно действие да придаде на своето решение, с което установява противоконституционността му, в случаите по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Към момента на приемане на Конституцията от 1991 година, правната наука, чрез своите представители във Великото народно събрание и Комисиите е боравила с такива понятия като – правни актове, юридически актове, нормативни и ненормативни актове, закони в материален и формален смисъл, актове на Народното събрание и пр., и ако е съществувало разбиране за поставянето им в различни класификации и режими, вкл. и относно правните последици при установената им противоконституционност, е следвало да има конкретна уредба за всеки подвид, или изрично е следвало да се предостави на Конституционния съд с оглед гарантирането върховенството на Конституцията, самостоятелна преценка и обосноваване за всеки един случай на правния ефект от неговото решение, включително и посредством критерия нормативен/ненормативен акт на съответния държавен орган, което обаче не е направено.

Съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд се произнася по спорове за съответствие на законите и другите актове на НС, както и указите на президента в рамките на т. н. абстрактен нормен контрол.

Норменият контрол може да бъде упражняван както върху целия закон, така и върху отделни текстове, изрично ограничение в предмета на законите

няма, а според променената от 1996 година практика на КС (к. д. № 31/1995 г.; к. д. № 28/1996 г.; к. д. № 13/1998 г.), норменият контрол започна да се упражнява и върху заварените от Конституцията закони. Във взиранията по-горе конституционна разпоредба е очертан и друг възможен предмет на абстрактен нормен контрол освен законите – и другите актове на НС и актовете на президента. Конституционният съд до настоящия момент в своята практика (к. д. № 17/1991 г.; к. д. № 22/1992 г. и др.) е приел буквалното съдържание на разпоредбата, включвайки и ненормативните правни актове (решения) на НС.

В международен аспект не съществува унифицирана система относно видовете контрол за конституционност. Българският модел следва европейската система за концентриран контрол, прилагана в Испания, Франция, Италия, Германия. Според правния ефект на решенията нашата Конституция е възприела, присъщото на концентрирания контрол действие на решенията на КС - спрямо всички (*erga omnes*) и действие на решението по време (*ex nunc*) - спиране прилагането на противоконституционния закон заанапред, с ефект подобен на унищожаемост, т. е. възникналите до влизането в сила на решението последици се запазват.

До настоящия момент тези изходни позиции се съдържат неизменно в практиката на Конституционния съд и не са били поставяни под съмнение от правната доктрина, вкл. и в най-новото издание на Конституционно право, пето допълнено и преработено издание, София, Сиела, 2018 г. с автор проф. Е. Друмева, конституционен съдия с изтекъл мандат.

Конституцията в чл. 151, ал. 2, изр. трето установява общо правило за действието на решенията на КС във времето при установена неконституционност, и то е за в бъдеще, т. е. „заанапред“, и не допуска друго разрешение. Тя не прави разлика, както беше подчертано, в темпоралното действие на решенията на КС, с оглед вида на подлежащия на контрол акт – нормативен или индивидуален (ненормативни решения на НС, укази на президента, закони във формален смисъл). Конституцията в чл.151, ал. 2 не прави и разграничение между закони с многократно, срочно или еднократно действие, формални закони, нито използва други критерии за определяне видовете закони, когато постановява, че ако са обявени за противоконституционни, те не се прилагат за напред.

Това се отнася и за начина, по който се уреждат последиците от обявения противоконституционен акт, поради което нито чрез тълкуване, нито чрез прилагане в производството пред КС е допустимо да се прокарга подобна разлика, каквато самата Конституция не прави. В този смисъл е и практиката на КС до настоящия момент по редица конституционни дела. Например в Решение № 14/2013 г. по к. д. № 17/2013 г. е прието:

“При наличието на ясния текст (подчертаното е от нас) на чл.151, ал. 2 от Конституцията трудно може да се обоснове обратно действие на решението на Конституционния съд с аргумента, че то се налага предвид спецификата на правния спор. Да се поддържа обратно действие е юридически неприемливо, без да има изричен текст в Конституцията...“.

Съществуването на диаметрално противоположни „люшкания“ в конституционната практика – от „ясен“ текст на чл. 151, ал. 2 от Конституцията

(цитираното к. д. № 17/2013 г. по-горе), до нуждаещ се от конкретизиране и доразвитие текст – отново чл.151, ал.2, изр. трето (както е в определението по допускане на искането), при времева разлика по-малко от 7 години между двете различни разбирания - незначителен от историческа гледна точка период, но което е по-същественото - без изключително подробна аргументация за мотивите, налагащи възприемане на настъпилата промяна (коя е тя в крайна сметка в този кратък исторически отрязък) и при неизменност в редакцията на конституционния текст, не се отразява положително върху дейността на КС и отслабва убедителността, и въздействието на постановените от него актове.

3. Относно възприетото в решението разбиране за предимството на принципа за правната сигурност при неконституционност на нормативни актове и обратно, принципа на справедливостта при противоконституционност на ненормативни актове:

Не споделяме крайността на подобно разбиране, поради следното:

Най-напред, защото такава разграничение изобщо отсъства в разпоредбите на Конституцията и в този смисъл се явява необосновано – неподкрепено с данни от конституционния текст или с позоваване в практиката на КС.

На второ място, защото КС не е овластен да търси баланс и разрешение в „помирението“ на двата принципа, тогава когато става въпрос за правното действие на неговите решения, което е изключителна прерогатива на конституционния законодател.

В юриспруденцията на Конституционния съд понятието за правовата държава се проявява в два аспекта: формален – определени форми и процеси за прилагането на правните норми и материален – съдържанието на правните норми да гарантира конституционно закрепените основни права (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 12 от 2018 г. по к. д. № 1/2018 г.).

За решенията на КС по отношението на действието им по време в доктринерен аспект са възможни два подхода: ретроактивно (*ex tunc, pro preterito*) или – занапред (*ex nunc, pro futuro*). Налице е конкуренция между различни подходи при уреждане на въпроса за темпоралния ефект на решенията. Първият подход, е по-скоро въплъщение на повелята за правна справедливост (правова държава в материален смисъл), докато вторият подход е доминиран от разбирането за правната сигурност като конституционно значима ценност, която изключва обратно действие (правова държава във формален смисъл).

Като конструкция принципът на правовата държава допуска възможна конкуренция между отделните негови компоненти и по необходимост включва принципа на балансираната преценка на конкуриращи се принципи и основни права, като елемент на своето съдържание (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). Изключителна грижа на конституционния законодател, когато определя какъв да бъде ефекта от решенията на КС е да помири (да заеме балансирана, а не изключваща позиция) относно постулата за правна сигурност и изискването за справедливост по най-щадящ за основните права на гражданите начин, без от това да следва, че тези функции могат да се делегират на

Конституционния съд, който ако все пак се заеме с тяхното разрешаване, би навлязъл в чужда сфера на компетентност.

На трето място, защото надделяването на единия или другия принцип - на правната сигурност или на правната справедливост, не може просто и механично да се свърза с вида акт – нормативен или не, или с количествения критерий на броя засегнати лица (променлив с обратен знак в хода на годините – например първоначално одържавяването визира група лица, но в следствие с годините последиците от одържавяването се разпростират върху огромен брой други лица, или различни по характер правни сделки). Сложността на определени обществени отношения не търпи решаване чрез опростени механични решения, а изисква нюансиран и внимателен подход към всичките им възможни проявления, усложнения във времето, особено ако от настъпването им е изминал изключително дълъг период от време (повече от 70 години), както е в настоящия случай – ЗОДС, и при действието на няколко различни конституции.

4. Относно прието в решението разбиране, че чрез своите актове КС упражнява власт, за да осигури върховенството на Конституцията, че темпоралният ефект от решението на КС следва да се проявява по начин, който осигурява ефективен и резултатен контрол за конституционност (стр. 18 от мотивите), а това би било невъзможно, ако се допусне решението на КС, относимо към ненормативните актове, да има единствено значение на декларация без правни последици:

Вярно, е че в рамките на правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2, върховенството на Конституцията се брани посредством правните последици от решенията, обявяващи за противоконституционни актовете, предмет на контрол за конституционност. Но заключението, че темпоралният ефект от решенията на КС трябва да се проявява по начин, който осигурява ефективен и резултатен контрол за конституционност (стр. 18) е вярно само дотолкова, доколкото самата учредителната власт е счела за необходимо да претвори това разбиране в отделните разпоредби на Конституцията. Ако за държава, която се определя като демократична и правова, конституционният законодател по един от значимите въпроси - този за правния ефект на решенията на КС, създавайки за първи път Конституционен съд, е допуснал известен „пропуск или празнота“, и не е обхванал възможните правни разрешения, за да се гарантира върховенството на Конституцията, то следва да се приеме, че запълването би могло да се случи не чрез абстрактно тълкуване на ясен конституционен текст, а чрез изменение и допълнение на Конституцията в съответния смисъл, след обществен дебат и зачитане мнението на правната общност.

Социално значимата ценност – върховенството на Конституцията не може да се постига чрез всякакви средства, а простото позоваване на такава ценност и необходимостта от постигането ѝ, не придават автоматично качеството легитимност на използваните средства, съгласно известната максима „целта оправдава средствата“, защото самите средства следва да са съответни на принципа на правовата държава, т.е. на разпоредбите на Конституцията. Не

намираме, че възприетото разширително тълкуване е легитимно средство, защото само по себе си то съставлява, противоречащо на установения правния ред, дописване на Конституцията.

Не споделяме разбирането на мнозинството, че върховенството на Конституцията не може да се гарантира, ако се допусне решенията на КС в някои случаи да имат единствено „характера на декларации без правни последици, правещи ефективно върховенството на Основния закон“ (стр. 13). Подобна категоричност, изключваща нюанси с оглед многообразието и деликатността на част от регулираните обществени отношения, е неубедителна, а в практически аспект и неработеща предвид крайността си.

Наистина ефективният контрол в посоченото направление е неизменно изискване към контрола за конституционносъобразност още от възникването му, но такъв императив, определян до степен на съвършенство в проявлението му, не може да се извежда на преден план едва сега във връзка с образуваното конкретно конституционно дело.

Преценката в крайна сметка за това, ефективен и резултатен ли е контролът за конституционност, не е разписана като правомощие на самия Конституционен съд, а се явява въпрос преди всичко на уредба в Основния закон, както и на последваща нормативна регламентация.

Опитът да се обоснове някаква „свръх сила“ на решенията на КС, посредством ново радикално, различаващо се от досегашното разбиране за тяхното действие, защото съществували опасения, че в противен случай решенията на КС биха били недостатъчно ефективни, съставлява излишна и правно неоправдана максималистична забелка. Проблемът с ефективността на правните актове не бива и не следва да се преекспонира, в това число идеализира, особено по отношение на решенията на КС, който не е част от съдебната система. Тежестта на актовете на КС е въпрос предимно на авторитет, а не толкова и само на власт.

Във връзка с това е показателно, че правните уредби на наднационални юрисдикции с признат световен авторитет познават фигурата на т. нар. „ограничено“ по обхват въздействие на постановяваните актове, при което самото констатиране на нарушението е достатъчно, за да се приеме, че функциите и целите на осъществената правораздавателна дейност са постигнати в максимална степен и достатъчно ефективно, без да е необходимо да се присъждат обезщетения или предприемат други допълнителни мерки срещу държавата.

Не споделяме и аргументацията на стр. 17 по повод контрола за конституционност върху ненормативни правни актове в смисъл, че пред конституционния законодател не стояла дилемата за избор между *ex tunc* (правова държава в материален смисъл) или *ex nunc* (правова държава във формален смисъл) за ефекта на решението на КС за противоконституционност, тъй като върховенството на Конституцията в случай на „нарушаването ѝ от ненормативен правен акт може да се гарантира ефективно, единствено ако обявеният за противоконституционен акт е невалиден от момента на приемането му“. Резерви поражда и застъпената в решението позиция, че в тази хипотеза, според мнозинството съдии, не била налице конкуренция между двата

компонента на принципа на правовата държава, която да налага разрешаването ѝ чрез изричен конституционен текст, посветен на темпоралния ефект от решенията на КС за противоконституционност, а обратното разбиране водело до извод, че в тези случаи решенията на КС са лишени от правни последици в съответствие с целта – да бъде гарантирано върховенството на Конституцията. Достатъчно е в тази връзка да се посочи, че при позоваване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията в смисъла, отразен в Конституцията, като обща норма, вкл. и по отношение на ненормативните актове, то за субекта, издал противоконституционния акт, съществува задължение да се съобрази с решението на Съда и да предприеме действия за преустановяване на нарушенията, довели до противоконституционност. Или върховенството на Конституцията в крайна сметка се оказва защитено.

В тази част разбирането на мнозинството не държи сметка за това, че Основния закон възлага на КС, да установява противоконституционността на законите и да я обявява (чл.149, ал. 1, т. 2 и чл.151, ал.1 изречение трето от Конституцията). „Установяване“ на противоконституционността на закон означава, че законът противоречи на Конституцията. „Обявяването“ на противоконституционността на закона означава, че КС прави публично достояния и прогласява това свое властническо заключение. Следователно, макар решението на КС да има установителен диспозитив неговото правно действие е винаги правопроменящо и пораждащо задължение за органа издал противоконституционния акт да уреди правните последици възникнали от този акт (чл. 22, ал. 4 ЗКС).

Не възприемаме и извода, че в хипотезата на противоконституционност на ненормативен правен акт, правната сигурност не била застрашена, тъй като решението на Съда има действие само по отношение на преките последици на обявения за противоконституционен ненормативен акт, и не засяга останалите правни последици, настъпили след приемането му, които произтичат от други закони.

За да е застрашена правната сигурност обаче е достатъчно решението на КС да „събори“ първоосновата на проявилите се фактически и правни отношения, за да се приеме, че е налице вече настъпила, последваща решението, „заплаха, за правната сигурност“, тъй като е налице нововъзникнало по-късно във времето основание за успешно атакуване редовността на непреките последици.

Разбирането, че обявената *ex tunc* противоконституционност на ненормативен акт би могла да постави редица въпроси, чието разрешаване е от компетентността на органа, постановил акта, и че до уреждането им, при наличие на вече възникнал правен спор, тези въпроси се решават от съдилищата съобразно Конституцията, принципите и правилата на съответното отраслово право, е фрагментарно. В действителност то не съдържа нищо по-различно от разрешението в чл. 22 от Закон за Конституционен съд (ЗКС), нито пък дава отговор какво се разбира под „преки последици“ на обявения за противоконституционен ненормативен акт, а и не държи сметка за предвидения срок в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (чл. 94,

ал. 4), за предприемане на стъпки за уреждане на последиците от противоконституционността, който все пак трябва да се съобрази от съдилищата.

5. Относно решенията на КС и настоящото решение:

Решението на КС има правна сила, изразяваща се в неговата задължителност. Според доктрината тази правна сила има двойко проявление – тя има формална страна, т. е. обвързва всички държавни органи, физически и юридически лица от момента на влизането на решението в сила (конституционната разпоредбата съдържа изискване за обнародване, поставя срок за обнародване в ДВ и срок за влизане в сила - чл. 151, ал. 2, изр. първо и второ). Другото проявление - материалната правна сила настъпва след формалната и я предпоставя, като се изразява в обвързващата сила на решението на КС и то за в бъдеще (чл. 151, ал. 2, изр. трето). Спецификата на материалната правна сила на решението на КС се отличава от тази на традиционните съдебни решения.

След като контролът, който КС упражнява върху правните актове е по своето естество „нормен контрол“, Съдът се е произнесъл положително още в началото на практиката си, че и ненормативните правни актове подлежат на такъв контрол, възприемайки буквално съдържанието на чл. 149, ал. 1, т. 2 и без да стеснява съдържанието му. Например, по повод искане за установяване противоконституционност на решение на НС, Конституционният съд в Решение № 14/2013 г. е приел: “Конституцията установява в чл. 151, ал. 2 общо правило и не допуска друго разрешение, макар и под формата на изключение, с оглед характера на правомощията, по повод на които съответните решения са постановени, или по други съображения“. Сходно е разбирането и в Решение № 2/1992 г.; Решение № 2/1995 г., Решение № 4/1995 г. и Решение № 2/2018 г., като в последното във връзка с искане за установяване противоконституционност на решение на Народното събрание Конституционният съд е заключил : “.....Затова настоящото решение, освен че поначало не може да има ретроактивно действие, не решава и въпроса...“.

Намираме, че следва да се подхожда с респект и отговорност към правните понятия и особено към фундаменталните правни категории. Понастоящем предмет на тълкуване е разпоредба, която очертава не само правната сила на решенията на КС и правното им действие, т. е. правните последици от решението, които са различни - от установителни до конститутивни, но и очертава кръга на възможното въздействие на Конституционния съд върху съответния акт чрез неговото решение.

Ако погледнем на квалифицирането на част от актовете като ненормативни, то безспорно по своето естество решението на Съда, с което той се произнася по оспорване на ненормативен акт се отнася до време, предшестващо влизането в сила на това решение. Конституционният законодател едва ли е целял да направи решенията на КС толкова „слаби“, и да допусне различни индивидуални противоконституционни актове да са в състояние да произвеждат действие, въпреки решението на КС. Приемаме, че отговорът се крие в анализа на връзката между конституционните принципи за правовата държава, за

върховенството и непосредственото действие на Конституцията и уредбата на правомощията на КС, както и на действието на ненормативните актове, подлежащи на конституционен контрол.

Преценявайки отликите в действието на ненормативните правни актове и последиците им, в по-голямата си част решенията на КС безспорно имат установителен ефект. Вярно е, че житейската логика, поддържаща доверието на гражданите в правосъдието в широк смисъл е, че нарушението не само следва да се констатира, но и да се отстранят неговите противоправни последици. Но за разлика от класическите правораздавателни решения на съдилищата, следва да се отчитат и особеностите на решенията на КС, които по волята на конституционния законодател действат само занапред и не могат да пререшат пряко спорния случай. Затова и в чл. 22, ал. 4 от Закон за Конституционен съд изрично се подчертава, че това трябва да направи органът, издал противоконституционният акт. От особено значение е и факта, че Законът за Конституционен съд и разпоредбата на чл. 22 от него, както и Конституцията, са приети от законодателя в един и същи времеви период, от което логически следва извод за това, че вложените в тях идеи, съставляват проекция на едно и също разбиране за ефекта на решенията на КС. Или в конкретния случай, решението на Конституционният съд не може да се разглежда само като декларация, след като установява противоконституционност на акт на държавен орган, но прякото отстраняване на последиците е възложено на самия орган, т. е. става дума за правомощие на органа, което той трябва да упражни, съобразявайки се с решението на КС, а не е в компетенциите на Съда.

Контролът за конституционност няма правосъден характер. При осъществяване на правосъдна дейност се проявява елементът „изпълнение на закона“, а това липсва при контрола за конституционност. Предназначението на контрола е да установи дали една законова норма е съгласувана с Конституцията. Решението на КС не притежава характеристиките на съдебно решение в класическия му вид, нито има изпълнителна сила, то не може да бъде изпълнено по принудителен ред, нито може да замести свободната преценка на съответния орган във връзка с уреждане на произтичащите от или свързаните с противоконституционния акт правни последици, с оглед тяхната валидност.

Въпросите, които се поставят са свързани и с обхвата, и възможностите на Конституционния съд за тълкуване на посочения конституционен текст, което не би следвало да излиза извън общата рамка на Конституцията и да води до превръщане на този съд в позитивен конституционен законодател. Подобно поведение би било в разрез с идеята за предвидимост в правния ред и в крайна сметка с принципа на правовата държава. Особено в хипотеза, даваща друго, радикално, и обратно на изложеното в чл.151, ал. 2, изр. трето от Конституцията правно разрешение - за действие *ex tunc* на решението, въз основа на разграничения според характера на акта, предмет на проверка за противоконституционност, отсъстващи в тълкуваната разпоредба. Става въпрос за конституционна норма, предписваща в чл. 151, ал 2, изр. трето общо правило за правно действие на решенията на КС занапред, прилагана до настоящия момент без колебание по отношение на всички юридически актове – закони,

актове на Парламента и актове на президента. Единственото изключение от този принцип е посочено в чл.150, ал. 2 от Конституцията.

В конституционният текст не могат да бъдат открити индиции за извод, че на Конституционния съд са възложени функции, които му позволяват да проявява положителна нормосъздаваща воля. Излагането на аргументи, почерпени от практиката на други, европейски конституционни съдилища, са неприемливи, тъй като за разлика от съществуващата чужда конституционна уредба, българската Конституция в чл. 151, нито в друг текст не съдържа изрична обща компетентност на Конституционния съд да преценява кой закон, респ. коя разпоредба или акт на Народното събрание или президента, обявени с решението му за противоконституционни, от кой момент не следва да се прилагат, т.е. губят правния си ефект.

За българския Конституционен съд отсъства конституционно предвидена дискреция сам да преценява и определя ефекта на своите решения в резултат на установената противоконституционност, и оттук и на правното им действие. Българският модел на конституционен контрол ограничава последиците на решенията на Конституционния съд в горепосочените рамки и не включва сред тях проявлението на положителна законодателна воля. Защото е необходимо най-напред самата Конституция изрично да предостави разглежданата компетентност на Конституционния съд, а това не е сторено. Възможността за произнасяне от Конституционния съд по искания за абстрактно нормативно тълкуване на конституционни разпоредби, т. е. да определя смисъла и обема на установените с тях правни норми, го доближава в общи линии до ролята на позитивен конституционен законодател, но той няма конституционното основание (не е пригоден) да законодателства.

Намираме, че отговор на поставения въпрос по настоящото дело не може да бъде даден по начин, различен от този в Тълкувателно решение № 22/1995 г., досежно темпоралния ефект на решението на КС. Ако е налице обществена необходимост за въвеждане на друго, различно от изложеното в чл. 151, ал. 2, изр. трето от Основния закон, това би могло да се постигне след обществен дебат и промени в Конституцията.

Тежестта на актовете на Конституционния съд, както беше посочено по-горе, е въпрос по скоро на авторитет, а не само на власт, без да се пренебрегва степента на обществено и институционално съгласие. Ролята на Конституционния съд не е да променя или подобрява законодателството пряко, нито да измества законодателя, а да контролира за съответствие на законодателния процес с Конституцията. Затова, когато констатира нарушение на Конституцията, Съдът блокира прилагането на акта, като неприлагането на противоконституционните норми не заличава автоматично валидността на настъпилите по време на тяхното действие правни последици. Ето защо, чл. 22, ал. 4 ЗКС предвижда тези последици да се уреждат от органа, издал противоконституционния акт, като по такъв начин се зачитат принципите за разделение на властите и за правната сигурност.

Както към момента на приемането на Конституцията през 1991 г., така и към настоящия момент, съдържанието и общите характеристики на правните актове, приемани от посочените държавни органи, не са претърпели радикални

изменения. Познати в детайли, както към 1991 г., така и към настоящия момент, са основните различни по темпорален обхват видове действия - *ex nunc*, *ex tunc*, *pro futuro*, както и разграничението на юридическите актове на нормативни и ненормативни. Ако учредителната власт е считала, че Конституционният съд, като нов, непознат за държавата орган, би могъл по своя преценка да придава различен от предвидения от него в чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията темпорален ефект (сила) на решенията, с които се установява неконституционност, е следвало изрично да му предостави такава възможност, което обаче не е сторила.

Тъй като единствено Конституционният съд е призван да тълкува Конституцията, да се произнеса с решения за установената противоконституционност, неговите решения имат действие занапред, но не защото положението на противоконституционност е възникнало от този момент, а защото Конституционният съд чрез своето решение го е признал, за да се отстрани един порок, едно нетърпимо от конституционна гледна точка положение. Неприлагането на закона е последица от неговото обявяване за противоконституционен от Конституционния съд (чл. 151, ал. 2, изр. трето), то е последица от юридическата преценка за несъответствието на закон с Конституцията.

Практиката на КС изхожда и от разбирането за необходимостта от стабилност на регулиращата сила на закона, защото стабилитетът на законите е условие за ред и правна сигурност. Затова презумпцията за валидност, която съпровожда актовете, издадени от компетентните държавни органи, важи с особена сила за законите. Тази презумпция би могло да бъде оборена само с решение на Конституционния съд, обявяващо оспорван пред него закон за противоконституционен.

Липсва убеденост, че поддържаното от мнозинството разрешение, отчита факта, че за едно и също нарушение на Конституцията, в зависимост от това дали се атакува закон във формален смисъл или закон в материален смисъл или акт на Народното събрание или акт на президента, правният ефект на решенията на КС въз основа единствено на настоящото тълкувателно решение ще бъде различен - от *ex nunc*, до невалидност към момента на приемане на акта, която се приравнява на начална недействителност. Подобно положение би съставлявало подмяна, респ. дописване на волята на конституционния законодател.

Не приемаме извода, че при установена противоконституционност на ненормативни актове – закони във формален смисъл, решения на Народното събрание и актове на президента, правният ефект на решението на Конституционния съд се изразява в невалидност от момента на приемането (издаването) им.

Според правната наука и юридическата практика понастоящем трудно може да се твърди, че съществува теоретична конструкция, която по цялостен и безпротиворечив начин да представя въпроса за валидността (юридическата сила) в правото. Защото преценката дали правен акт, който е несправедлив, може да бъде юридически валиден занимава доктрината от векове и отговорът за това дали моралността (справедливостта) на съдържанието на юридическия акт може да бъде условие за валидност в правото има множество различни разрешения,

свързани най-вече с конфликта между правната сигурност и справедливостта. Тъкмо поради това, използвания нееднократно в мотивите и диспозитива на решението термин невалидност поражда основателни резерви, поради нееднозначността му.

6. Защо считаме, че към тълкувателната дейност на Конституционния съд поначало следва да се подхожда внимателно и отговорно:

Даването на задължително абстрактно тълкуване на конституционен текст поставя Конституционния съд на Република България твърде близко до конституционния законодател и вероятно тъкмо поради това към него (тълкуването) в теоретичен план се подхожда твърде предпазливо.

Конституционното правосъдие на Германия, Австрия, Испания и др. не установява такова самостоятелно правомощие. Последното, предвид изложеното по-горе, съставлява по-скоро изключение, и към него се прибъгва резервирано, защото крие опасност от допълване и дописване на Конституцията. Това в още по-голяма степен се отнася до въпроса за абстрактното тълкуване на текст от Конституцията, съдържащ обща уредба относно действието на решението на Конституционния съд, без да се държи сметка за вложеното от учредителната власт съдържание. Затова приемаме, че в конкретния случай не става дума за необходимост от тълкуване, поради възникване на нови обстоятелства, формиране на нови разбирания и нови правни категории, които да налагат еволютивно правно мислене.

Според класическите правни принципи никой не може да си е съдия по свое дело, в т. ч. и законодателя, а като продължение на тази логика, КС не може сам да преценява и разширява правомощията си в своя полза, като определя ефекта на действията на решенията си. Затова и приемаме, че е недопустимо Конституционният съд, чрез тълкуване посредством въвеждане на непосочени в Конституцията разграничения относно вида и характера на актовете на съответните държавни органи да разширява ефекта от действието на своите решения, отклонявайки се от общия принцип в чл. 151, ал. 2, изр. трето на Конституцията. Всъщност чрез това тълкуване КС, позовавайки се бланкетно на принципа на демократичната и правова държава, сам предоставя правомощия на себе си.

В продължение на тези разсъждения е важно и още нещо. Аргументите, с които КС в това решение обосновава крайното разрешение по т. 1, основани на необходимостта от ефективна защита върховенството на Конституцията, не подлежат на последващ контрол или преценка за разлика от възприемането на идентичен подход от Народното събрание, за което е предвиден последващ контрол от КС. Така основателно се поставя въпроса: „Кой ще пази пазачите“ на Конституцията и не е ли налице очевидно нарушаване в баланса (равнопоставеността) на властите.

Тълкувайки Конституцията по начин, възприет от мнозинството в настоящото решение, Конституционният съд не само променя (допълва, уточнява) своята практика по тези въпроси, но предвид характера на тази промяна – радикална (диаметрално противоположна и отричаща изцяло

досегашната), предприема стъпка със значителни правни и политически последици, някои от които с трудно предвидимо, неизбежно усложнение на обществените отношения, в това число непредвидими резултати, имащи и непосредствен ефект върху правораздаването. Не случайно в конституционноправната теория се поддържа разбирането, че конституционните съдилища следва при определяне на действието по време на решенията на съда, дори и в редките хипотези на предоставена подобна възможност, да излагат детайлизирани причини и да изискват доказателства за предполагаеми последици, когато се налага отклонение от обичайната уредба на действието на решенията на Съда във времето. Не откриваме нещо подобно да е сторено в настоящото решение.

Накрая, не без значение е и налагащия се извод, че чрез разширените възможности за тълкуване на КС, последният би се позиционирал в много по-силна от досегашната си позиция спрямо органите, върху чиито ненормативни актове упражнява контрол. Опасяваме се, че неограничената свобода за тълкуване на Конституцията от КС, която все по-уверено си проправя път в съдържанието на настоящото решение - разбирания, широко застъпвани в част от англосаксонската система (съдията е „всичко“ и „над всичко“), би превърнал КС в своеобразна нова, условно казано „власт над властите“ (връх в пирамидалната конструкция на властта), концентрирана в ограничени членски състав на конституционните съдии, и извън непосредствения контрол („сдържане“) от конституционния законодател.

Част от този подход би се изразил в отричането, „преодоляването“ на съществуващата неизменна и трайна конституционна практика по важни и деликатни въпроси, която в най-скоро време, надяваме се да грешим, ще бъде отново поставена на „еволутивно преосмисляне“. Подобно тълкуване, накрая, би могло да се изрази и като удобна форма за заобикаляне на установения ред за изменение на Конституцията, когато очевидно липсва или е непостижим в обзримо бъдеще политически консенсус за това.

В заключение, считаме, че Конституционният съд следва да осъществява своите функции на основата на разписаните правила от конституционния законодател, като особен съд, който гарантира нормативното съответствие на законите и другите правни актове с Конституцията, съобразно изложените подробно по-горе съображения. В основата на специалния статут на Конституционния съд са поставени материалноправни критерии, гарантиращи независимост и точно те оправдават неговото равнопоставяне спрямо другите конституционни органи (парламент, президент, правителство), осъществяващи функции по разделно упражняване на държавната власт. Конституционният съд е конституционно установен негативен законодател, тъй като неговите решения за обявяване за противоконституционни на определени законови разпоредби имат като ефект безусловното им извеждане от българския правен ред. А по отношение на възможността за абстрактно нормативно тълкуване на конституционни разпоредби той би могъл, ако не се вмести в рамките на установеното от Конституцията, да се превърне от негативен в позитивен законодател, при това конституционен законодател, който може да определя смисъла и обема на установените с конституционните разпоредби правни норми

И на последно място, удачно ли е в процедура по даване на автентично тълкуване на конституционен текст да се преценява характера на закон (формален, материален, с еднократно действие и т. н.), приет от Народното събрание през 1947 г. при действието на друга Конституция и нормативен ред, но с критериите на правната наука към 2020 г., след като КС е следвало да отговори на този въпрос през 1998 г., когато е преценявал неговата конституционност.

Изхождайки от изложеното по-горе, оставаме на особено мнение по съдържанието на мотивите и диспозитива на Конституционния съд по т. 1 от приетото решение по конституционно дело № 5/2019 и № 12/2019 г.

Съдия: _____

ГРОЗДАН ИЛИЕВ

Съдия: _____

ТАНЯ РАЙКОВСКА

О С О Б Е Н О М Н Е Н И Е

на съдията Гроздан Илиев

по к. д. № 5 и к. д. № 12 /2019 г.

Подписах решението с особено мнение, тъй като поддържам разбирането за недопустимост на исканията, по които са образувани к.д. № 5 от 2019 г. и к.д. № 12 от 2019 г. за тълкуване на разпоредбата на чл. 151, ал.2, изр. трето от Конституцията на Република България (Конституцията).

Производството по к.д. № 5 от 2019 г. е образувано по искането на тричленен състав на Гражданката колегия на ВКС (ГК ВКС) за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията по въпроса: “Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотеза, когато се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие“.

По искане на пленума на Върховния административен съд (ВАС), е образувано к. д. № 12/2019 г., по което Конституционния съд (КС) да даде задължително тълкуване на поставените въпроси:

1. „Какво е действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени

правоотношения и висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2 изр. трето от Конституцията на Република България“;

2. „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт решение на Народното събрание (НС) или указ на президента“ и

3. „При какви условия се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ закон“.

Конституционният съд с Определение по к. д. № 12/2019 г. от 17 септември 2019 г. е допуснал за разглеждане по същество искането на пленума на Върховния административен съд. Като е приел, че исканията имат общ предмет – даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията е присъединил делото към к.д. №5/2019 г. и обединил въпроса поставен с искането по това дело с втория въпрос по искането по к.д.№12/2019 г. в един общ въпрос: „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявят за противоконституционни ненормативни правни актове“.

Не приемам, че са налице изискванията за присъединяване на делата, тъй като Конституционният съд по к.д. № 5/2019 г. е сезиран от тричленен съдебен състав на ВКС, Гражданска колегия, който не разполага с процесуалната легитимация да инициира производство по чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията. Тричленният състав не се явява легитимиран субект по чл. 150, ал.1 от Конституцията, поради което искането е недопустимо. Съображенията си в тази част сме изложили в отделно особено мнение съвместно със съдия Таня Райковска, което обхваща и несъгласието ми с решението в частта с която е даден отговор по общия въпрос посочен по-горе.

С настоящото особено мнение потвърждавам разбирането си за недопустимост на тълкувателното питане с което е поставен въпроса за действието на решението на Конституционния съд (КС), с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на чл.151, ал. 2, изр. трето от Конституцията.

Вносителят е обосновал искането си във връзка с поставения въпрос с наличие на формирана противоречива съдебна практика, като предмет на питането е приложимост на закон, който с решение на Конституционния съд е обявен за противоконституционен. Така отправено питането е недопустимо поради липсата на тълкувателен интерес от неговото поставяне. Необходимостта от задължително тълкуване не е обоснована с неяснота на конституционна разпоредба, а с противоречията между съставите на ВАС по приложението на закона в съдебните производства, които не са приключили. Конституционният

съд обаче не е оправомощен от основния закон да разрешава такива спорове. На задължително тълкуване според разпоредбата на чл.149, ал.1, т.1 подлежи Конституцията като нормативен акт, нейни части като нормен комплекс или отделни конституционни разпоредби. Извън обхвата на задължителното тълкуване са законите. Законът подлежи на тълкуване с оглед разкриване на точния му смисъл само при упражняване от КС на правомощието по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, каквото основание не е заявено с настоящото искане. Преодоляването на противоречията в съдебната практика по приложение на закона се осъществява съгласно чл.124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията чрез тълкувателната дейност на Върховните съдилища – ВАС и ВКС.

В допълнение към горното трябва да се посочи, че КС вече е упражнил правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, като се е произнесъл освен с тълкувателно Решение № 22 от 31.10.1995 г. по к.д. № 25/95 г. (чиито мотиви в обсъжданата част са възприети с настоящето решение), с тълкувателно Решение № 14 от 2013 г. по к.д. № 17/2013 г. и Решение № 24 от 1995 г. по к.д. № 30/1995 г. относно действието на решението му при обявяване на противоконституционност на закон. Във връзка с това следва да се посочи, че в производството по чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията предмета на произнасяне може да бъде само абстрактно тълкуване на конституционна разпоредба, но не и разясняване съдържанието на актове на КС постановени от други негови състави. В този смисъл е Определение № 5/1993 г. по к. д. № 35/1992 г. на КС и Определение № 3 по к. д. № 7/2015 г.

Не са налице предпоставките за тълкувателно питане и по следващия въпрос относно условията, при които се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ закон.

Проблемите поставени за разрешаване с третия въпрос са породени от тълкувателното решение, постановено по к. д. № 25 от 1995 г., с което КС прие, че в случаите когато Съдът обяви за противоконституционен закон, с който се отменя или изменя действащ закон, последният възстановява действието си в редакцията преди отмяната или изменението му от влизане в сила на решението на съда. Действайки като позитивен законодател КС „дописа„ конституционната разпоредба предмет на тълкуване по съображение, че е недопустимо съществуването на законова празнота в правовия ред, която възниква с обявяването на закона за противоконституционен и тази празнота трябва да бъде отстранена като се възстанови действието на изменения или отменения предходен закон. Въвеждайки автоматизъм на действието на предходния закон КС не реши проблемите свързани със законовата празнота, които са посочени в искането, а именно условията при които се проявява възстановителното действие на конституционното решение. Във връзка с това вносителят на искането предлага да бъде изоставено разбирането за автоматизъм на възстановителното действие на предходния закон и „по тълкувателен път да се доразвие липсващата конституционна уредба“. Считам, че искането в тази му

част също е недопустимо, защото по същество се предлага чрез задължителното тълкуване по чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията отново КС да се постави в положението на позитивен законодател.

Възможността за произнасяне от Конституционния съд по искания за абстрактно нормативно тълкуване на конституционни разпоредби, т. е. да изясни точния им смисъл го доближава до ролята на позитивен конституционен законодател, но той няма конституционното основание да законодателства. Конституционният съд е обвързан с постановеното от него нормативно тълкуване по к.д.№ 22/1995 г., по което прие, че когато с решение на Съда, се обяви за противоконституционен закон, с който се отменя или изменя действащ закон, последният възстановява действието си в редакцията преди отмяната или изменението. Така приетото тълкуване се ползва със същата задължителна сила като тълкуваната конституционна разпоредба, защото е неразделна част от нея и конституционната разпоредба не може да се прилага по начин, който се различава от постановеното във връзка с нея решение на Конституционния съд. В този смисъл и тълкувателно решение № 8 от 2005г. по к.д. № 7 от 2005 г.. По силата на ретроактивното действие на тълкувателното решение се приема, че тълкуваната конституционна норма – тази по чл.151, ал.1, т.1, изр. трето, в частта относно правните последици на решението, е имала точно това съдържание и смисъл още при самото си създаване. При положение, че КС е обвързан с постановеното от него нормативно тълкуване той не може да даде повторно различно тълкуване на конституционната разпоредба на чл.151, ал.2, изр. трето по същия въпрос. Това може да стори само конституционния законодател с промяна на конституционната уредба в тази част. Обстоятелството, че КС вече е действал като позитивен законодател при постановяването на тълкувателното Решение по к. д. № 25/1995 г. не е основание да продължи тази си дейност. В случая по недопустим начин се превърна от тълкувател на основния закон в конституционен законодател, и „пренаписа“ конституционния текст, като прие, че решението на Конституционния съд, с което закон, изменящ или отменящ действащ закон, се обявява за противоконституционен, няма възстановително действие.

Наличието на пропуски и празноти при уреждане на конституционно ниво на материята относно правните последици на решенията на Конституционния съд, с които се установява и обявява противоконституционност на закон, може да се отстрани не по пътя на абстрактното тълкуване, респ. на еволютивна промяна в практиката на Конституционния съд, а чрез изменение и допълване по надлежния ред на Конституцията.

Бездействието на законодателя продължително време да реши проблемите, които се пораждат при приложението и тълкуването на разпоредбата на чл. 151, ал.2, изр.3 от Конституцията също не е основание Конституционния съд по реда на задължителното тълкуване да действа и като позитивен законодател.

В заключение приемам, че на посочените по-горе питання по които Пленумът на ВАС поиска произнасяне с тълкувателно решение, вече е отговорено с предходни тълкувателни решения, а част от поставените въпроси налагат отговори, които са извън правомощието на КС по чл.149, ал.1 , т.1 от Конституцията, поради което искането следваше да бъде отклонено като недопустимо и производството по делото – прекратено. Такова е положението и по к.д. № 5/2019 г. по което КС е сезиран от нелегитимен субект с тълкувателно питане по чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията.

СЪДИЯ:

Гроздан Илиев

Становище на съдия Атанас Семов

относно Решение № 3/2020 по к. д. 5/2019

Смятам решение № 3/2020 за правилно и необходимо и затова го подкрепих. Нещо повече – смятам, че то е с много голяма и принципна важност и като постига значима еволюция в практиката на Конституционния съд представлява съществена допълнителна гаранция на правовата държава. Представям становище, защото смятам, че би било необходимо и полезно Конституционният съд да отиде още по-нататък, като разчете тълкувателната задача така, че да допринесе още повече за цялостно и безпротиворечиво разрешаване на въпросите относно смисъла, значението и проявленията на върховенството и непосредственото действие на Конституцията.

Споделяйки разбирането, че и постигнатото с това решение представлява съществена крачка напред, и с ясното съзнание, че необходимият подход е разумният и еволютивният, изразявам виждане, че съдът имаше възможност да направи още по-голяма крачка с оглед особеностите на българския механизъм за конституционен контрол, с което да гарантира в по-голяма пълнота върховенството и непосредственото действие на Конституцията.

Всъщност Решение № 3/2020 определи ясно, че подлежащите на неговия контрол правни актове, които могат да се определят като „ненормативни” (като тези, които се наричат „актове с еднократно действие”) „са невалидни от приемането или издаването им” (първи параграф от диспозитива), а „Народното

събрание урежда правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен закон” (втори параграф, посл. изречение от диспозитива).

С това, макар да представлява съществен напредък в практиката на КС, **необходимият според мен резултат не е постигнат изцяло.**

Смятам, че никоя конституционна разпоредба (или в частност чл. 149 във вр. с чл. 5 от Конституцията) не налага разграничаване между актовете под контрола на КС според тяхното „действие” (условно: „еднократно” или „многократно”, още повече, че според мен трябва да се мисли за еднократно или многократно „прилагане”, а не действие). И независимо от характера на оспорения пред КС акт неговата **противоконституционност представлява възможно най-тежък порок**, който предполага/налага невалидност ab initio.

Затова смятам, че съдът би допринесъл значително за утвърждаването на правовата държава, ако **пристъпи смело към по-широк прочит на чл. 151, ал. 2, изр. трето** във връзка с чл. 5, ал. 1 и 2 от Конституцията – така, както смело, ясно и еднозначно го направи със същественото изменение на досегашната практика (по Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г.) чрез отказа от разбирането за „възстановително действие” на решенията на КС, с които закон, изменящ или отменящ действащ закон, се обявява за противоконституционен (в третия параграф на диспозитива).

Изложените нататък съображения са подчинени на констатацията, че нито върховенството на Конституцията, нито нейното непосредствено действие са ефективно гарантирани в правната реалност в Република България, и отчитат пълното отсъствие на каквато и да било възможност правните субекти (извън изчерпателно посочените в чл. 150 от КРБ) да предизвикат произнасяне на КС.

Тъй като приемам за несъмнено, че основната задача (и смисъл) на конституционната юрисдикция е да гарантира и осъществява в пълнота принципа на правовата държава, ще представя съображенията си в *два* порядъка: относно смисъла и проявленията на принципа на правовата държава чрез принципите на върховенство и непосредствено действие на Конституцията и на правна сигурност (I) и относно възможностите за ефективно осъществяване на тези основни конституционни принципи (II).

С оглед по-доброто разбиране на няколкото кръга съображения, кратко изложени¹ [1] нататък, обобщавам виждането си, че:

□ **Всяко решение на КС, което обявява правен акт за противоконституционен, трябва да поражда правни последици с обратна**

¹[1] Поради естествената разумна ограниченост на обема на едно становище по конституционно дело ще предложа по-разгърнат анализ отделно.

сила – и разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето не препятства подобно разбиране.

□ **Всеки съд може (и трябва) да осъществява конституционен контрол** – и разпоредбите на чл. 150 и спец. ал. 2 не препятстват подобно разбиране.

I. Смисъл и проявление на принципа на правова държава в принципите на върховенство на Конституцията, непосредствено действие на Конституцията и правна сигурност.

Виждането, че от принципа на правовата държава пряко произтича обратно действие на всяко решение на КС, което обявява правен акт за противоконституционен, и възможността (задължението) всеки съд да осъществява конституционен контрол, се основава на няколко базови конституционни принципа.

1. Изисква го принципът на правовата държава

1.1. Принципът на правовата държава (върховенство на правото) е основополагащ за демократичната конституционна държавност и обхваща както всички форми и структури на публичната власт, така и всички правни субекти. Правовата държава е и една от основните ценности, на които се основават Съветът на Европа и особено Европейският съюз²[2] (съгласно чл. 2 от ДЕС), а в практиката на Съда на ЕС самият Съюз се определя еднозначно като „правов съюз“³[3].

1.2. Същността на Конституцията на Република България (КРБ) като основен закон на правова държава се проявява в три изначални измерения:

- непосредствено действие на всички нейни разпоредби (чл. 5, ал. 2)
- върховенство – безусловна невъзможност законите (и цялото вътрешно право⁴[4]) валидно да ѝ противоречат (чл. 5, ал. 1)
- и гарантиране на основните права на човека.

²[2] Виж подробно в **Laurent Pech**, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper 04/09, NYU School of Law, New York, 2019.

³[3] Съд на ЕС, 18.12.2014, *Становище 2/13*.

⁴[4] Използвам именно израза „вътрешното право“, а не напр. „действащото право“ или „правната система“, тъй като извън обхвата на този принцип остава Правото на Европейския съюз. По несъмнено общо правило то не е част от вътрешното право (национално и международно) на държавите-членки и действа като самостоятелен правопорядък в правната система, като, за да се гарантира неговото „еднообразно и правилно прилагане“ (без което „би загубило смисъл“), се ползва с примат над цялото „вътрешно право“ – всички действащи в правната система на държавата правни източници, вкл. Конституцията. Това общо правило познава едно фундаментално изключение – съзна правна норма няма да има примат над национална конституционна (или друга) норма, изразяваща конституционната идентичност на държавата. По този въпрос съм писал отделно, а и като цяло въпросът за действието на Правото на ЕС е неотносим към разглежданата тук проблематика, поради което не го анализирам нататък, но навсякъде имам предвид единствено и само „вътрешното право“, тъй като по отношение на Съюзното право върховенството на Конституцията не е абсолютно (и по този въпрос спор в доктрината на членуващите в ЕС държави отдавна няма, впрочем той няма и особено съществено практическо значение).

Принципът на правна сигурност ще разгледам отделно, тъй като смятам, че той е гаранция на посочените.

Първото измерение (непосредственото действие) се проявява в приложимостта на всички конституционни норми като първичен и пряк източник на правна уредба – и ангажира всички правни субекти, всички публични органи и в частност всички съдилища. Второто измерение (върховенството) налага неприлагането на нито една противоречаща на КРБ норма от вътрешното право – което пак така ангажира всички правни субекти, публични органи и в частност съдилищата (по отношение на законите и правните актове на НС и президента – и Конституционния съд по особен начин). Третото измерение (основните права) трябва да се разглежда като трансверсално – обхващащо *mutatis mutandis* всички обществени отношения.

2. Изисква го непосредственото действие на Конституцията

Принципът на непосредственото действие на Конституцията, закрепен в чл. 5, ал. 2 от КРБ, следва да се разбира преди всичко като безусловна приложимост, годност за пряко прилагане като правен източник, на всяка конституционна норма (независимо дали закрепва субективно право, принцип, правомощия, процедура и т.н.). Основополагащо за това разбиране е Решение на Конституционния съд (РКС) № 10/1994 по к. д. 4/1994 г. За съжаление то не изяснява принципа в цялост⁵[5]. Понятието е изследвано в доктрината, също не съвсем в цялост, неотдавна и в чудесен анализ на съдия Красимир Влахов⁶[6].

Според мен е необходимо ясно да се разграничават двете измерения на непосредственото действие.

2.1. Действие без каквото и да било опосредяване.

2.1.1. Всяка конституционна норма е изначално и принципно годна да регулира без посредничеството на (без да бъде възпроизведена в) друг правен източник. Всяка конституционна норма е първи (по важност и затова по ред на прилагане) и пряк източник на право.

2.1.2. Разбира се, това не означава, че конституционните норми не търпят конкретизация или доразвитие в други правни източници.

⁵[5] Това отбелязва и докладчикът съдия Пенчо Пенев в своето становище по решението. Той изрично посочва, че „делото предоставя рядка възможност за търсене на отговори на редица изключително важни и актуални за конституционното правоприлагане въпроси“.

Със същото разбиране за настоящото дело подхождам и аз, тъй като смятам, че то бе втората подобна „рядка възможност“...

⁶[6] **Красимир Влахов**, *Непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията и практиката на съдилищата*, <https://news.lex.bg/%d0%bd%d0%b5%d0%bf%d0%be%d1%81%d1%80%d0%b5%d0%b4%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%b5%d0%b4%d0%b5%d0%b9%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%b8%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%bf%d0%be%d1%80%d0%b5%d0%b4/>.

2.1.3. В този смисъл всяка конституционна норма има непосредствено действие, а начините за нейното прилагане могат да бъдат различни: самостоятелно или в нормен комплекс с уточняващи/допълващи правни норми от друг правен акт.

2.1.4. Затова смятам, че чл. 5, ал. 2 КРБ закрепва обща, принципна, годност на *всички* конституционни норми да бъдат източник на право⁷[7], а как ще бъдат приложени (какво право ще се извлече от тях) зависи от съдържанието на всяка конкретна норма (респ. от разликата между самоизпълняеми и несамоизпълняеми норми). Съдията е този, който (последен) прави преценка как да бъде приложена всяка конституционна норма⁸[8]. Дари една разпоредба да се сметне за несамоизпълняема, в случай на спор (в широк смисъл, и по безспорните производства) по прилагането ѝ именно съдията е този, който трябва да я превърне в самоизпълняема⁹[9]. Защото нормата е с непосредствено действие – и като такава е годин източник на правна уредба, вкл. и на субективни права, били те и имплицитни (нуждаещи се от извеждане). Затова впрочем и всяко прилагане естествено включва на първо място тълкуване¹⁰[10]...

2.1.5. Респективно непосредствено приложими спрямо гражданите са и тези норми, които изобщо не визират гражданите и/или не съдържат – изрично или подразбиращо се – субективно право на гражданите. Ако обаче закрепват задължение (на когото и да било) или конституционен принцип, те имплицитно обосновават право на гражданите да искат определено поведение (от когото нормата визира).

2.1.6. Позволявам си да смятам, че без подобно разбиране за приложимост на нормите на КРБ е напълно **невъзможно и възприемането на каквото и да било разбиране за приложимост на нормите на Правото на ЕС**. Неговото прилагане се вписва в, основава на и надгражда прилагането на вътрешните правни норми, на първо място конституционните (именно заради

⁷[7] В този смисъл изрично в **Златимир Орсов**, *Защо на практика Конституцията няма непосредствено действие и не е основен закон*, <https://news.lex.bg/%d0%b7%d0%b0%d1%89%d0%be-%d0%bd%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%ba%d1%82%d0%b8%d0%ba%d0%b0-%d0%ba%d0%be%d0%bd%d1%81%d1%82%d0%b8%d1%82%d1%83%d1%86%d0%b8%d1%8f%d1%82%d0%b0-%d0%bd%d1%8f%d0%bc%d0%b0-%d0%bd/>: „всички държавни органи, юридически лица и граждани са длъжни да разбират и да прилагат тази конституционна разпоредба точно в този и само в този неин смисъл”

⁸[8] „Целта е да се предизвика максимално възможна **допълнителна активност** на съдиите, които прилагат конституционните норми, за да се превърне тя в „живо, приложимо право“. За да бъде осъществено непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията чл. 5, ал. 2 предоставя на съдиите компетентността (тоест правото и задължението) да предприемат необходимите допълнителни действия, за да **трансформират несамоизпълнимите правни норми в самоизпълними**. Съобразно казаното можем да преформулираме текста на разпоредбата по следния начин: „Принципът за непосредствено действие на разпоредбите на Конституцията задължава съдиите да прилагат самоизпълнимите норми и им предоставя компетентността да трансформират несамоизпълнимите правни норми в самоизпълними.“ – **Росен Ташев**, *Относно принципа за непосредствено действие на разпоредбите на Българската конституция от 1991 г.*, <http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2015/10/16/-1991>.

⁹[9] Зл. Орсов (цит. съч.) обаче посочва: „ВКС не прилага пряко чл.7 от Конституцията, а търси закон, който да опосреди „основния принцип“, прогласен с тази конституционна разпоредба” и цитира редица актове, напр. опр. № 80/27.10.2008 г. по гр. д. № 2607/2008 г. на В г. о. на ВКС: „Изведено бе по тълкувателен път разбирането, че разпоредбата на чл. 7 от Конституция не е пряк път за защита, а основен принцип, осъществяването на който се основава на закона.”...

¹⁰[10] Обратно у Р. Ташев, цит. съч.

тяхното върховенство над всички други). И така осмисля същността на понятието за правопорядък (правен ред) – необходимо и естественоприсъщо на правовата държава (правовия съюз).

2.2. Действие като първи по важност ефективен източник на правна уредба на обществени отношения.

2.2.1. Ако едно обществено отношение може да бъде уредено единствено по силата на конституционна норма – т.е. тя е обективно годна да предостави конкретни права и задължения (от самото ѝ съдържание може да се изведе ясно определено и безусловно правило за поведение, „самоизпълнима“) – то прилагането на други правни норми не е необходимо (пример за такава конституционна норма е още чл. 2, ал. 1 – забрана за създаване и съществуване на автономни териториална образувания¹¹[11]; като такава обаче според мен трябва да се разглежда и нормата на чл. 5, ал. 1 in fine, забраняваща прилагането на каквато и да било противоречаща на КРБ вътрешна правна норма – именно поради това е централна за моето виждане и нататък).

2.2.2. Ако за едно обществено отношение в Конституцията се съдържа само конституционна рамка, доразвита в закони и/или подзаконовни актове, то конституционната уредба се прилага именно чрез съответстващите ѝ други правни източници.

2.3. Поради изложеното смятам, че **непосредственото действие е гаранция за осъществяването на върховенството на Конституцията**: позволява позоваване на всяка конституционна норма с цел неприлагане на всяка друга норма, която ѝ противоречи. И разграничението между самоизпълняеми и несамоизпълняеми норми е ирелевантно. Почти пълното незачитане на този основен конституционен принцип в практиката на съдилищата¹²[12] обаче изисква приемане на конкретни и ефективни мерки.

3. Изисква го върховенството на Конституцията

3.1. **Върховенството на Конституцията е иманентен и основен елемент на правовата държава.** Именно неговото гарантиране е основният смисъл на контрола за съответствие на законите с Конституцията в правовата държава.

3.2. Според РКС № 1/2005 **иманентна характеристика на правовата държава** е: „...упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност“.

¹¹[11] Кр. Влахов посочва като пример чл. 7 от КРБ, закрепващ отговорността на държавата за вреди, като според него (и цитираната от него постоянна практика на ВКС) режимът на отговорност е по-широк от този по конкретизиращите норми на ЗОДОВ и се реализира пряко на основание чл. 7 от КРБ.

¹²[12] Зл. Орсов (цит. съч) е категоричен: „само в единични случаи от няколкото милиона след 13 юли 1991 г. съдилищата са приложили пряко Конституцията и са отказали прилагането на закон, за който са приели, че ѝ противоречи!“

3.3. Очевидно **най-съществен белег за „правовост“** на държавата е в това тя да се управлява 1) според Конституцията (чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 2 от КРБ) и 2) според закони, съответстващи на Конституцията (както формално, така и материално – изразено изрично и категорично в принципа на върховенство на Конституцията (чл. 5, ал. 1 във вр. с чл. 4, ал. 1 от КРБ).

3.4. Върховенството на Конституцията се изразява в **безусловна невъзможност законите (и цялата система на вътрешното право) валидно да ѝ противоречат. Респ. противоречието с Конституцията е най-тежкият порок** на една правна норма (естествено предполагащ/обосноваващ изначална невалидност, абсолютна нищожност).

3.5. Това естествено предполага неприлагане (от никого...) на която и да било противоконституционна правна норма. И **естествено предоставя на всеки съд компетентност за контрол и обратно действие на всяко решение на КС**, установяващо противоконституционност.

3.6. Върховенството на Конституцията е **гаранция за правната сигурност (и обратното).**

3.6.1. Между двата принципа няма и по никакъв начин не трябва да се допуска (още по-малко да се търси или прокарва) противоречие или дори условна колизия (разминаване). Поради това върховенството на Конституцията и правната сигурност не се нуждаят от балансиране, а от съвместно и едновременно осъществяване и гарантиране. Правната сигурност предполага йерархичен правен ред, в рамките на който една норма от по-нисък йерархичен ранг не може да противоречи на норма от по-висок йерархичен ранг – и всички заедно на Конституцията (по предназначение ползваща се с най-висок йерархичен ранг). Поради това всяко правомощие (и всеки отделен акт) по гарантирането на върховенството на Конституцията е правомощие (акт) по гарантиране на правната сигурност.

3.6.2. Бранейки Конституцията (и на първо място нейното върховенство), Конституционният съд брани на първо място правната държава – както в нейното формално (правна сигурност и върховенство на Конституцията), така и в нейното материално (справедливост, вкл. гарантирани основни права) измерение/проявление.

4. Изисква го правната сигурност

4.1. Правната сигурност е принцип, който **няма смисъл сам по себе си, а само като гаранция преди всичко на:**

- непосредствено действие на всички разпоредби на Конституцията (чл. 5, ал. 2);
- върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1)
- и основните права.

Прилагането на противоконституционни норми не може да бъде оправдано с правната сигурност. Извън всякаква идея за правна сигурност също са неприлагането на конституционните норми и отказът от защита на основни конституционни права поради невъзможност да се сезира КС (респ. да се приложи върховенството на Конституцията).

4.2. Смятам за несъмнено, че принципите на върховенство и на непосредствено действие на Конституцията и на правна сигурност са **взаимосвързани**^{13[13]}.

Смятам за вярно и нещо повече: **всеки принцип е гаранция на другите два** (и в съвкупност формират правовата държава във формален и материален смисъл). Върховенството гарантира непосредственото действие (прилагането на която и да било конституционна норма не може да бъде препятствано поради действието на каквато и да било законова или друга норма), а непосредственото действие гарантира върховенството (прякото прилагане на конституционната норма като върховен правен източник позволява позоваването на такава с цел препятстване на прилагането на всяка законова или подзаконова норма, която ѝ противоречи). Само така може да се гарантира правовия характер на държавата както във формален (сигурност), така и в материален (справедливост) смисъл.

4.3. **Принципът на правна сигурност** от своя страна също има несъмнено значение като още един от основните елементи/измерения на правовата държава. Той обаче по никакъв начин няма **нищо смисъл, нищо потенциал да ограничава – още по-малко препятства!** – принципите на **върховенство и непосредствено действие** на Конституцията. Вярно е обратното: принципът на правна сигурност се обективира в и има смисъл само ако върховенството на Конституцията и нейното непосредствено действие са реално приложени. И съответно тяхното пълно прилагане е най-значимата реализация на принципа за правна сигурност. *Прилагането (както впрочем и приемането!) на несъобразени с Конституцията норми е несъмнен източник на правна несигурност. Неприлагането на „непосредствено приложимите“ конституционните норми е флагрантен отказ от всякаква правни сигурност.*

^{13[13]} Съдия Кр. Влахов (цит. съч.) посочва ясно, че на съдилищата „трябва да се признае по принцип възможност да осъществяват инцидентен съдебен контрол за конституционност на приложимия закон, като по този начин осигурят едновременно върховенството и непосредственото действие на Конституцията. Тези два принципа следва да се схващат и прилагат едновременно, тъй като непосредственото действие на основния закон е гаранция за осигуряване върховенството му, и не случайно тези принципи систематично са намерили място в една конституционна разпоредба, при това в определена логическа последователност”.

Поради това смятам, че ограничаването (функционално, материално или във времето) на върховенството на Конституцията или на непосредственото действие на всички нейни разпоредби не само не може да бъде оправдано по съображения за правна сигурност, а трябва да се разглежда като **в най-висша степен рушащо правна сигурност**.

4.4. Най-често аргументи както против обратното действие на решенията на КС, така и против децентрализирания контрол за конституционност, се извеждат именно по съображения за правна сигурност...

4.4.1. **Според мен напълно неоснователно.** Доколкото между върховенството на Конституцията и правната сигурност не е възможно противоречие, бранейки Конституцията (и на първо място нейното върховенство), Конституционният съд брани на първо място правовата държава – както в нейното формално (правна сигурност), така и в нейното материално (справедливост, вкл. гарантирани чрез върховенството на Конституцията основни права) измерение/проявление.

4.4.2. **Несъмнено вярно е, че КС има монопол над задължителното тълкуване на Конституцията и общозадължителната преценка за конституционносъобразност на законите именно по силата на принципа за правна сигурност.** Но също така вярно е, че той има **монопол само над задължителното тълкуване и над общозадължителната (*erga omnes*) преценка за конституционносъобразност** (и то само на законите и другите актове по чл. 149, ал. 1, т. 2 от КРБ). Обратно е просто отказ от върховенство на Конституцията. И драматично ограничаване на непосредственото ѝ действие. И лишаване на съдебната власт от съществено измерение на нейната правосъдна функция. И всъщност – от власт...

4.4.3. *Затова си позволявам да смятам, че правната сигурност се изразява (редом с друго, но на първо място) в – и изисква реализиране на! – върховенство на Конституцията. И не е – и не може да бъде – негова противотезест или рамка... Поради което не може да лишава съдията от функции по непосредствено прилагане на конституционните норми и по прилагане на върховенството на Конституцията.*

4.5. Почти пълното незачитане в практиката на съдилищата както на върховенството, така и на непосредственото действие на Конституцията – наглед именно заради, а всъщност в нарушаване и на принципа на правна сигурност – изисква приемане на конкретни и ефективни мерки.

II. Възможности за ефективно осъществяване на принципа на правовата държава

Според мен въпросът как трябва да се проявяват върховенството и непосредственото действие на Конституцията в правовата държава би

трябвало да има само един отговор: в безусловна невъзможност законите (и цялата система на вътрешното право) валидно да ù противоречат. Така върховенството на Конституцията гарантира нейното непосредствено действие, правната сигурност и конституционно закрепените основни права.

Това основно правно положение се постига чрез правомощието на всеки съд да прогласи (или поне предизвика прогласяване от КС) противоконституционност на закон (първо по ред на реализиране, А) и чрез заместващо или поне подпомагащо първото (и второ по ред на реализиране) обратно действие на решенията на КС, обявяващи противоконституционност на закон¹⁴[14] (Б).

А. Спазването на върховенството на Конституцията като право и задължение на съдебната власт в цялост

Вече посочих, че разглеждам принципите на върховенство и на непосредствено действие на Конституцията като взаимосвързани във взаимно гарантиране. След като нормите на Конституцията са непосредствено приложими и никой закон не може да им противоречи, а иманентна характеристика на правовата държава е: „...упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията” и „правосъдието е властническа дейност” (РКС № 1/2005) и (според *Критериите за правова държава на Венецианската комисия за демокрация чрез право*) „ефективният съдебен контрол” е един от основните елементи на правовата държава (разбиран именно като контрол от съдебната система, не само, още по-малко единствено, от специализирана за това юрисдикция), **то всеки съдия следва да се смята овластен** – по силата на чл. 5, ал. 1 от КРБ – да остави неприложена всяка норма на закон, за която установи, че противоречи на Конституцията.

Съдия Красимир Влахов посочва точно: „Проблемите и въпросите, които поставя принципът на непосредственото действие на Конституцията, са свързани основно с преценката дали и доколко този принцип обуславя **възможността правоприлагащите органи (и най-вече съдилищата) да прилагат пряко конституционните разпоредби**, като преценяват съответствието с тях на приложимите за случая закони и подзаконови нормативни актове, т.е. да упражняват инцидентен контрол за конституционност при разглеждане на делата”.

1. Осъществяването на принципа на върховенство на Конституцията зависи пряко от предвидените за това механизми.

¹⁴[14] За другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента по чл. 149, ал. 1, т. 2 Решение № 3/2020 реши въпроса пълно и ясно.

Според мен трябва да се приеме¹⁵[15], че чл. 5, ал. 1 във вр. с. чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ предполага два механизма (макар и взаимосвързани):

механизъм за налагане на върховенството по общозадължителен начин (erga omnes) – концентриран в правомощията на КС

и механизъм за инцидентно налагане на върховенството – дифузен и ангажиращ активно поведение по неприлагане на никоя противоконституционна правна норма от всеки съд.

1.1. Нормативната реализация на принципа у нас е белязана от 2 съществени негативни особености:

- отсъствието на пряка/индивидуална конституционна жалба
- и отсъствието на (разбиране за!) възможност
 - поне съдилищата да осъществяват инцидентен контрол
 - или поне съдилищата, различни от ВКС и ВАС, пряко да сезират КС поне с искане за обявяване на противоконституционност на закон (ако не и за тълкуване на К норма).

1.2. Тези особености не само **нараняват целостта и ефективността на базовия принцип на правовата държава, но и в още по-голяма степен изискват (или поне предполагат) КС да снабди релевантните конституционни разпоредби с тълкуване, което – поне частично – да компенсира посочените негативни особености на писаното право, за да гарантира конституционната законност и по-общо правовата държава.**

Тъй като на този етап от общественото развитие и политически процес въпросът за въвеждане на индивидуална конституционна жалба все още изглежда ...отложен, ще се спра само на въпроса за реализирането на върховенството и непосредственото действие на Конституцията от съдебната власт.

По силата на чл. 5, ал. 2 КРБ всеки съдия трябва да се чувства уверен, че може (според мен и че е длъжен) служебно¹⁶[16] да следи за

¹⁵[15] И смятам, че ще да е добре КС (ако не още в определението по допустимост на тълкувателно искане на състав на ВКС, то поне в мотивите на решението) да започне утвърждаването на разбирането, че всеки съд има право (ако не и задължение) да осъществява конституционен контрол.

¹⁶[16] Така Зл. Орсов (цит. съч.): „Конституцията задължава съдилищата да изследват служебно, и без да има позоваване от страна по делото, съответствието на закона с Конституцията”.

И Кр. Влахов (цит. съч.): „Необходимостта съдилищата да проявяват служебна активност за гарантиране на това върховенство е по мое мнение подразбираща се”.

конституционността на приложимия по делото пред него закон^{17[17]}! Поне така, както е безусловно длъжен да следи за съобразеността на закона с правото на ЕС: и служебно да оставя неприложена всяка норма – законова или подзаконова – ако сам установи противоречие (пряко или дори само косвено, тълкувателно – несъвместимост) с която да било съюзна правна норма (не само такава с директен ефект, но и дори напр. закрепваща принцип).

1.3. За да гарантира върховенството на Конституцията (и правовата държава), всеки съдия (трябва да) има две възможности:

□ **сам да установи** (по несъмнен за него начин) противоконституционност на приложима по делото пред него законова норма – тази негова преценка ще подлежи на инстанционен контрол, като всяка друга негова преценка по приложимото право;

□ **или да се колебае в преценката** – и тогава сам, незабавно, да отнесе въпроса до КС (в най-лошия случай до съответния върховен съд).

1.4. Ако не се признае възможност на съдията сам да прогласи противоконституционност, следва да може (да бъде длъжен) поне сам да отнася въпроса до КС. Ако съдията не може и сам да отнесе въпроса до КС, трябва да може (да бъде длъжен) да го отнесе до ВКС/ВАС винаги, когато установи (или поне има съмнения за) противоконституционност (ако не и винаги, когато такъв бъде поставен от страна по дело пред него, поне докато гражданите не получат възможност сами да го отнесат до КС) – и делото пред него да се спира до произнасянето на ВКС/ВАС или на КС, ако бъде сезиран (както е предвидено сега за делата пред ВКС/ВАС) – респ. ако съдията не направи това, този факт сам по себе си да бъде абсолютно основание за касационно обжалване.

^{17[17]} Съдия Влахов (пак там) ясно посочва, че „принципът на законност, формулиран изрично в чл. 5 от ГПК, задължава съда служебно да обезпечи приложението на императивния материален и процесуален закон, за което не е необходимо заинтересуваната страна да прави нарочно искане или възражение”. Според него „би било логично да се приеме, че осигуряването на непосредственото действие на основния закон е служебно задължение на съда, което не е обусловено от заявяване на искане, възражение или оплакване от страните. Това е така, още повече като се има предвид, че според чл. 5, ал. 1 от Конституцията тя е „върховен закон”, който се явява фундамент на правовия ред в държавата, поради което необходимостта съдилищата да проявяват служебна активност за гарантиране на това върховенство е по мое мнение подразбираща се (*разбира се, доколкото прякото приложение на конституционната норма е възможно в конкретния случай*).” Логично би било – но сякаш очевидно не е масово разбиране, още по-малко масова практика („анализът на практиката на долноинстанционните съдилища сочи на тяхната въздържаност да се позовават на непосредственото действие на Конституцията”, установява той и навежда редица красноречиви примери...

Той посочва решение на ВАС в точно обратния смисъл: упражненият от долноинстанционния административен съд инцидентен контрол за конституционност на закон е определено за нарушение на принципа за разделение на властите, респ. контролът за конституционност на закони, приети при действието на Конституцията от 1991 г., може да е само концентриран, т.е. осъществяван изключително от КС по сезиране на субектите, посочени в чл. 150 от Конституцията, което изключва тази възможност за редовите съдилища”. Което отново ни връща на въпроса кой, ако не преди всичко и първи по време именно те, трябва да реализира по съдебен път върховенството на Конституцията, изразено в препятстване на прилагането на всеки неконституционен закон...

Михаил Екимджиев е категоричен по отношение на защитата на основните права: „отказът на съдилищата да прилагат пряко основния закон направи тези права незащитими и имагинерни. Защитата на законите проекции на тези права е фрагментарна и не засяга всички техни аспекти”. И пита риторично: „Правова ли е държава, в която конституционните права и свободи не са пряко приложими?” – **Михаил Екимджиев, Може ли България да е правова държава без вносен конституционализъм**, <https://news.lex.bg/може-ли-българия-да-е-правова-държава-6/>, 3.2.2020

2. Смятам за несъвместимо с духа и смисъла на върховенството и непосредственото действие на Конституцията разбирането, че единствено КС може да установява противоречие на закон с Конституцията. Правилното според мен разбиране¹⁸[18], към налагането на което се надявам да ни отведе практиката на КС, е, че единствено КС може да установи противоконституционност на закон *по общозадължителен начин* (*erga omnes*), но напр. по задължителен за решаването на спора (за страните, *inter partes*) начин може да го направи всеки съд. Може и е длъжен, според смисъла на принципите за върховенство и непосредствено действие на Конституцията.

2.1. Правовата държава не търпи законодателство, което противоречи на Конституцията (както напълно точно се посочва на стр. 12 от РКС № 3/2020). Това естествено означава, че правовата държава не търпи и прилагането на противоконституционни закони – независимо от кого.

2.2. Принципът на правна сигурност, който е несъмнен конститутивен елемент на правовата държава („във формален смисъл“), наглед се брани от разбирането, че само конституционната юрисдикция може да обезсилва закон поради противоконституционност¹⁹[19].

Също така обаче несъмнен конститутивен елемент на правовата държава („в материален смисъл“, който смятам за водещ) са **принципите на законност и на справедливост**. И тя предполага спрямо никого да не се прилага никоя противоконституционна норма – такава норма трябва да бъде оставена неприложена „в реално време“ – и това в по-голяма степен гарантира стабилитет.

2.3. Разбирането, че за неприлагането на противоконституционни закони достатъчна гаранция е възможността КС да бъде сезиран от ВКС или ВАС, смятам за неубедително.

2.3.1. Веднъж защото една относително малка част от делата изобщо могат да достигнат до разглеждане от върховен съд.

2.3.2. Втори път защото няма никаква гаранция за неговата правилна преценка²⁰[20]. Достатъчен пример е отказът на ОСГК на ВКС да сезира КС с процесните по к. д. № 5/2019 тълкувателни въпроси, на които, след като бе сезиран от състав на ВКС (което също бе много значимо постижение на това

¹⁸[18] Дали е необходимо да повторяя, че макар принципът за правна сигурност несъмнено дава на КС монопол – **но само** над *задължителното* тълкуване на Конституцията и над *общозадължителната* (*erga omnes*) преценка за конституционност (и то само на законите и другите актове по чл. 149, ал. 1, т. 2 от КРБ). Поради което е конституционно недопустимо по съображения за правна сигурност всеки съд да се **лишава от функции по непосредствено прилагане на конституционните норми и по прилагане на върховенството на Конституцията**.

¹⁹[19] „Българският парадокс е, че у нас е даден приоритет на правната стабилност“ – М. Екимджиев, цит. съч. Той допълва: „Жертвайки върховенството на правото заради правната стабилност, получаваме неправна стабилност и възпроизвеждаме устойчива противоконституционност. Ето защо, въпреки суетната претенция на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, България не е правова държава.“

²⁰[20] Зл. Орсов (цит. съч.) посочва: „Няма публикувани решения на ВКС и на ВАС, с които, поради противоречие с Конституцията, се отказва прилагането на закон, приет след 13 юли 1991 г.“

дело, още във фазата на произнасяне по допустимост), КС даде очевидно силно необходими както от практическа, така и от доктринална гледна точка отговори. *А и не е ли непонятно първоинстанционните съдилища, които първи трябва да гарантират законността – и в нейните рамки върховенството и непосредственото действие на Конституцията – да не могат да направят това?*

2.3.3. Струва ми се, че **предоставянето на право да потърси преценката на КС единствено на ВКС и ВАС**, а не поне на всяка последна съдебна инстанция (каквато напр. в редица случаи са административните съдилища извън ВАС), е лишено от очевидна логика и не съответства в пълнота на стоящата в основата на смисъла на контрола за конституционност повеля за върховенство на Конституцията в цялост.

2.3.4. Съществуващото положение фактически отрежда върховенство на Конституцията единствено в случаите, когато делото може да бъде разгледано от ВКС/ВАС или въпросът за противоконституционност на приложима законова норма бъде отнесен към тях по реда на чл. 15 от ЗСВ (без задължение за произнасяне от тях). И респективно и без това лишените от пряка конституционна жалба граждани се оказват лишени и от възможност да постигнат неприлагане на протиконституционна законова норма по преценка на съдия. Не виждам аргументи за съобразеност на това положение с принципа на правовата държава (в разгледаните му измерения/проявления)...

2.3.5. И, нека го посоча изрично: това се отнася дори за тези конституционни разпоредби, които изрично закрепват основни права и свободи на гражданите! *Което вече изглежда може би абсурдно...*

2.3.6. Частичната „компенсация“ чрез предоставянето на активна легитимация пред КС на омбудсмана и ВАДвС ми изглежда **крайно недостатъчна**. Конституционно неуместно – а и практически неизпълнимо е – да се очаква ВАДвС и омбудсманът да изпълняват тази функция, още повече пък да бъдат „сито“ пред произволното сезиране на КС. Още повече, че е очевидно: предоставената им ограничена активна легитимация пред КС се упражнява ...ограничено, особено от ВАДвС. Но и все пак той по никакъв начин не е орган по конституционността на законите, задачите и смисълът му са съвсем други, това е само една възможност.

Пренебрежимо малко са и делата пред КС за нарушаване на конституционни права на гражданите, заведени от ВКС, ВАС, главния прокурор – още повече, както и от ¼ от народните представители или от президента (въпреки наличието на примери за обратното). *Ако всеки съдия не е в състояние да осъществява „дифузен“ конституционен контрол поне по отношение на основните права, върховенството на Конституцията остава мъртва буква!*

2.4. Нещо повече – ако е вярно, че **който може повече, може и по-малко**, то очевидно след като редовият съдия може – по своя собствена преценка и напълно независимо от какъвто и да било инстанционен съдебен контрол (още по-малко друг) – да сезира в аналогична ситуация (съмнение за валидност на съюзна или на вътрешна норма) Съда на ЕС за преценка на валидността на съюзна норма/акт или за тълкуване на съюзна норма (за да прецени дали да остави неприложена национална норма, вкл. закон!), **защо да не може по същия начин да сезира националната си конституционна юрисдикция** (за преценка на конституционосообразност на закон или за тълкуване на Конституцията)?!

2.5. Колкото до разбирането, че **да сезират КС могат също и** $\frac{1}{4}$ от народните представители, президентът, главния прокурор, ВАДвС или омбудсманът, те несъмнено имат своята важна роля, но тя ниито може, ниито трябва да замести възможността всеки съдия, изначално натоварен да въздаде правосъдие, сам да установява противоконституционност на закона. А и от практиката е известно, че въпреки изобилието от примери за законови норми, чиято съобразеност с конституцията е видимо съмнителна, **това право се упражнява сравнително много рядко** („Има случаи, когато нещо очевидно е противоконституционно, но не стига до КС”, посочва ясно конституционният съдия Константин Пенчев!21[21]). И това е донякъде разбираемо – с противоконституционността на законова норма най-пряко се сблъсква съдията, респ. адвокатът. Но единият трябва да потърси съдействието на своя върховен съд, другият – на своя висш съвет. Защо? И кое в КРБ го налага?...

3. Практическо осъществяване на върховенството на Конституцията от съдебната власт

3.1. Във всеки случай на осъществяване на инцидентен конституционен контрол съдията може да се озове в 3 хипотези:

да не намери основание за противоконституционност (тогава страна може да отнесе въпроса пред по-горната инстанция, ако би могла...);

да установи (с вътрешна убеденост) противоконституционност – риск за правната сигурност не възниква, тъй като и тази му преценка подлежи на последващ инстанционен контрол (и в двата случая с уговорката, че окончателната по делото преценка не подлежи на преразглеждане, освен условно и косвено, при последващо сезиране на КС);

или да има основателни съмнения (без вътрешна убеденост) – тогава той (трябва да...) може да отнесе въпроса пряко да КС (с което ще гарантира законността не само по делото, но и за всеки друг случай по силата на действието *erga omnes* на решението на КС).

21[21] Константин Пенчев, *Съдиите трябва да си спомнят, че могат да прилагат пряко Конституцията*, <https://news.lex.bg/съдиите-трябва-да-спомнят-че-могат>, 16. 4. 2018.

3.2. По отношение на влезлите в сила **преди приемането на Конституцията от 1991 г. закони** принципът на върховенство на Конституцията е конкретизиран в закрепеното в нейния § 3, ал. 1 от ПРЗ правило: „разпоредбите на заварените закони се прилагат, ако не противоречат на Конституцията”²²[22]23[23]. То следва да се разбира в смисъл, че тези от тях, които противоречат на Конституцията, не се прилагат. От кого и кога? От никого и никога... Изразът „не се прилагат” не предполага и не търпи ограничаване, още повече прочетен във връзка с чл. 5, ал. 1²⁴[24].

Не трябва ли на още по-силно основание същото да се отнася и за законите, приети след влизането в сила на Конституцията?

3.3. Очевидно **преценката** дали е налице противоречие с Конституцията трябва да прави този, който прилага закона – сам и в момента на прилагането²⁵[25]. Начини за това могат да бъдат единствено общовалидните способи на правоприлагането.

3.4. Несъмнено една подобна преценка би била **инцидента и с правни последици единствено в рамките на конкретното дело** (inter partes). И именно това (според мен и само това) „отличава решението на правоприлагащия орган от решение на Конституционния съд, което ...е задължително за всички държавни органи, юридически лица и граждани”²⁶[26].

3.5. Ако чл. 5, ал. 2 от Конституцията налага абсолютно неприлагане на законите, които противоречат на Конституцията, то несъмнено в още по-голяма степен налага **неприлагане на какъвто и да било друг акт от по-нисък правен ранг**, който противоречи на Конституцията²⁷[27].

²²[22] ...Съдия Пенчо Пенев говори (в становището си по Решение № 10/1994) за „въпроса съществува ли предел за непосредственото действие на Конституцията и какъв е критерият за определянето му (§ 3, ал. 2 намеква за случаи, когато не се прилага непосредственото действие на Конституцията)”. Той посочва, че „...досега НС не направи почти нищо за осъществяване на възложените му компетенции по § 3, ал. 2”. За съжаление подобна може да бъде констатацията и относно изпълнението на изискването на чл. 22, ал. 4 от ЗКС, което именно налага тълкувателно изясняване на последиците от обявяването на противоконституционност в защита на върховенството на Конституцията и правата и свободите на гражданите... – **Пенчо Пенев, Участие на съдилищата в конституционното правосъдие на Република България**, Научни трудове на Русенския университет – 2012, том 51, серия 7, стр. 60.

²³[23] В защита на правната сигурност ал. 2 на § 3 задължава НС (в едногодишен срок – но неизпълнено и до днес...) да отмени тези разпоредби на заварените закони, които не са отменени по силата на непосредственото действие по чл. 5, ал. 2 на Конституцията.

Какво точно означава това – и кои заварени разпоредби не са отменени (автоматично), в доктрината (и в ПКС) не е изяснено в достатъчна степен. Съдиите Л. Корнезов и М. Данаилов (Особено мнение по Определение № 1/1991 по к.д. № 1/1991, www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/63d8ee3d-2ead-4751-937e-393d73b7066c) ясно аргументират, че има много „примери за „принципно противоречие”, неводещо до „непосредствена отмяна” – поне временно, напр. до преуреждането от НС на някои материи (като организацията на съдебната власт) няма как да се не се прилагат заварените закони, макар и противоречащи на К. Те обаче приемат (според мен озадачаващо), че „срокът по § 3, ал. 2 е инструктивен”.

²⁴[24] „Правилото на § 3, ал. 1 е резултат именно от възможното проявление на „непосредственото действие” като основна характеристика на конституционните норми.” – ПКС № 10/1994.

²⁵[25] „Проблемът за конституционсъобразността на завареното законодателство, който всъщност е частен проблем за прилагане на непосредственото действие на конституционните норми, е разрешим по принцип от компетентните за всеки конкретен случай правоприлагащи органи /съдебни, административни и др./” – Зл. Орсов, цит. съч.

²⁶[26] ПКС 10/1994.

²⁷[27] „Другите закони” не означава само законите, приемани от Народното събрание, нито само нормативните актове по смисъла на ЗНА, а всички източници, валидни в правната система на българското вътрешно право – **Росен Ташев**, цит. съч.

3.5.1. Съответствието на подзаконовите правни актове с Конституцията се преценява от компетентния съд в системата на съдебната власт. Именно тук обаче присъства според мен първото неразбиране, което можеше да получи изясняване в РКС 3/2020. Съдилищата преценяват противозаконност, но рядко (за да не кажем почти никога) не се позовават на противоконституционност, която несъмнено представлява по-голям порок. И второ, дори когато установят противоконституционност, съдилищата почти никога не прилагат на мястото на съответния противоконституционен акт/норма релевантната норма на Конституцията. А именно **подобен подход КС трябва според мен да насърчи изрично, ясно и категорично.**

3.5.2. По отношение на законите (както и на другите актове на НС и на актовете на президента) според сякаш по-масовото разбиране компетентен да установи противоконституционност е единствено Конституционният съд. Именно от тук обаче произтича най-големият проблем, който не получи цялостно разрешение в РКС 3/2020 – вкл. и заради присъединения към него въпрос (по к. д. 12/2019), за приложимостта по висящо дело на обявен за противоконституционен закон. **Нима би могло да има по-голямо беззаконие от това да приложиш по дело закон, изрично (и по общозадължителен начин!) обявен за противоконституционен?** Въпросът е на пръв поглед абсурден, но очевидно неизбежен с оглед посоченото масово разбиране или поне съмнение, което КС трябва цялостно да преодолее. Което е още едно категорично доказателство за необходимостта от изясняване на смисъла на чл. 150, ал. 2, изр. трето във вр. с чл. 150, ал. 2 и с чл. 5, ал. 1 и 2 от КРБ.

3.6. Мисля, че може да се смята за безспорно: **нито върховенството на Конституцията, нито нейното непосредствено действие са правна реалност в „правовата държава” Република България.** Нека припомним: според доц. Зл. Орсов „от публикуваните в правно-информационните системи над 3,2 млн. съдебни акта, само в десетина съдът е отказал да приложи „заварен“ закон поради противоречие с конституционни разпоредби²⁸[28]. Това със сигурност не съответства нито на духа, нито на буклата на КРБ и изисква промяна...

4. Затова си позволявам да твърдя, че от духа на КРБ и в частност от чл. 5, ал. 1 и 2 произтича, че **всеки съдия трябва да се смята овластен** – директно от Конституцията! – да прилага пряко всяка конституционна норма (респ. да решава делата първо по силата на самоизпълнимите конституционни норми) и сам да преценява съответствието на всеки закон с КРБ и сам да прогласява (очевидно *inter partes*) установено противоречие (като оставя неприложена всяка законова норма, за която установи, че противоречи на конкретна норма или на духа на Конституцията). Евентуално и със задължение незабавно да уведомява за това съответния върховен съд. В случай на съмнение относно

²⁸[28] Зл. Орсов, цит. съч.

„Няма публикувани решения на Върховния касационен съд (ВКС), в които да е отказано прилагането на закон, приет след влизането в сила на Конституцията (13 юни 1991 г.), поради неконституционност. Има обаче поне три определения, с които ВКС отказва да допусне касация” – М. Екимджиев, цит. съч.

конституционносъобразността – да отнася въпроса по предвидения ред до ВКС/ВАС, за да може ВКС/ВАС да отнесе въпроса до КС.

4.1. Ако съдилищата могат да осъществяват своевременно конституционен контрол, то и последиците от действието на противоконституционните закон биха били силно ограничени, което в голяма степен решава въпросите и за поправянето на причинените от действието им вреди, и за действието на решенията на КС във времето...

4.2. И още нещо: едно подобно разбиране би насърчило отговорността на НС. При сегашното положение НС не само е практически безконтролно (освен ако – в редките случаи – някой от субектите по чл. 149 от КРБ не сезира КС), но и не понася никакви последици, ако приеме противоконституционен закон²⁹[29]. Възможността обаче един такъв закон веднага да бъде оставен без правно приложение (от първия съдия, който трябва да го приложи), би дисциплинирало Народното събрание.

В заключение, смятам, че такова тълкуване не би било тълкуване contra legem, а съобразяване с принципите на правова държава и върховенство на Конституцията – и по-общо с духа и смисъла на правовата държава.

Затова си позволявам да смятам, че би било добре при следваща възможност КС да закрепи подобно виждане. Включително защото с Решение № 3/2020 направи изключително съществена крачка напред и следва да се смята, че отваря широко вратата за още по-пълно гарантиране на върховенството на Конституцията и нейното непосредствено действие. За да се превърне правовата държава от принцип в несъмнена реалност.

5. И струва ми се несъмнено, че **правната общност в България отдавна е узряла за подобно виждане.** „Почти без изключение в литературата се изказва становището, че възможността да бъде сезиран КС от решаващи съдебни състави трябва да бъде радикално разширена, като такова право се даде и на апелативните, а може би и на окръжните съдилища”³⁰[30].

²⁹[29] „Тъй като КС не действа служебно, а субектите, които могат да го сезират, не извършват цялостен мониторинг на законодателството, практически няма защита срещу лавината противоконституционни норми, приети „на тъмно“, без предварителна оценка за въздействието и без „задължително“ обществено обсъждане.” – М. Екимджиев, цит. съч.

³⁰[30] Както твърди проф. П. Пенев (цит. Съч.), посочвайки „Идеята за първи път бе лансирана от Ж.Сталев и Н.Неновски, а впоследствие намери и по-широка поддръжка”. Той посочва също **Д. Радев**, *Конституционно правораздаване и конституционносъобразност*, Съвременно право, бр. 1/1994 г., стр. 104; **Е. Друмева**, *Конституционното правосъдие в системата на разделените власти*, сб. „Конституционният съд в демократичната държава”, стр. 28 и сл.

Самият проф. Пенев предлага „да се даде право на апелативните (евентуално и на окръжните) съдилища да сезират КС, когато констатираат противоконституционност на законови разпоредби в качеството им на приложимо право по конкретно дело”, но предпазливо предлага „да се обмисли въпросът дали това да се отнася само за закони, имащи отношение към основни права и свободи на гражданите”, което намирам за недостатъчно, макар и все пак крачка напред.

Още проф. Н. Неновски предлага възможност за сезиране на КС от по-ниско стоящите съдилища (поне) само когато се засягат основни граждански права и свободи. Позволявам си да смятам обаче, че (отделно от общия въпрос за гарантиране на върховенството на Конституцията) права на правните субекти реално предоставят и разпоредби на Конституцията, които не закрепват изрично основни права – и на първо място всички норми, закрепващи конституционни принципи: всеки трябва да може да получи неприлагане на закон, противоречащ на който да е конституционен принцип, напълно независимо от въпроса за основните права³¹[31].

6. Давам си ясно сметка, че са необходими отговорност, предпазливост и далновидност. Затова приемам да не стигаме до крайност. Нека не е възможно всеки съд да обявява закон за противоконституционен. Нека запазим общата логика на концентрирания контрол, и нека е в интерес на правната сигурност. Националният съдия, макар да е съдия на общо основание по цялото право на ЕС, по никакъв начин не може сам да прогласява невалидност на съюзна правна норма, дори при най-тежък порок. Но е безусловно длъжен (независимо дали се произнася като последна инстанция или не!) винаги, когато има и най-малко основателно съмнение (предизвикано от страна или възникнало служебно, от собствения му анализ на приложимото и относимото по делото право) да отправи преюдициално запитване за *валидност* до Съда на ЕС.

Нека на първо време възприемем поне това: че винаги, когато установи (или поне има основателни съмнения³²[32] за) противоречие с Конституцията на приложим по делото, което трябва да реши, закон, всеки съдия да е длъжен да спре делото и да отнесе въпроса до КС³³[33] (своеобразен „приоритетен въпрос за конституционност“)³⁴[34]...

Б. Изначална невалидност на закон, обявен от КС противоконституционен, като реализация на принципа на правовата държава

³¹[31] В този смисъл съм си позволява системно да настоявам за широк прочит на активната легитимация пред КС на омбудсмана, респ. за допускане на негови искания дори когато се позовава само на конституционен принцип (най-често принципа на правова държава по чл. 4, ал. 1 К), като се има предвид, че практиката на КС по този въпрос е противоречива...

³²[32] За „сомнение, предположение или твърда убеденост“ виж в Мариана Карагьозова – Финкова, *Конституционните юрисдикции*, стр. 63 и сл. За мен е достатъчно съдията да има вътрешно убеждение за преюдициалност, за незаобиколима потребност от произнасяне на КС – без което самият този съдия смята че не може да реши делото съобразно върховенството на правото.

³³[33] Правото да сезират Конституционния съд е дадено на всички съдилища, без значение от техния ранг, в Полша, Чехия, Унгария, Словакия и Словения – виж в М. Карагьозова – Финкова, пак там.

³⁴[34] *В крайна сметка въпросът може да се реши просто ако някой съд, различен от ВКС/ВАС, отправи до КС искане за обявяване на противоконституционност на приложим по делото пред него закон – тогава КС ще може да сложи край на съмненията...*

Вече посочих виждането си, че принципът правната сигурност не само не може да препятства зачитането на върховенството и непосредственото действие на Конституцията, но и го изисква.

Разбира се, досегашния прочит на чл. 151, ал. 2, изр. трето от КРБ се правеше именно през призмата на принципа за правната сигурност. И се приемаше, че конституционната норма „актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила” не позволява „обратно действие” на решенията на КС.

1. Предпоставки за промяна в разбирането и тълкуването на чл. 151, ал. 2, изр. трето от КРБ.

1.1. С Решение № 3/2020 Конституционният съд започна налагането на принципно различно разбиране.

1.1.1. Разпоредбата не трябва да се тълкува ограничително. „Смисълът, вложен в израза „не се прилага“, е изяснен в конституционната доктрина и практика. Този израз съдържа забрана за прилагане на акта занапред (ex nunc). Като резултат от визираната забрана следва, че обявеният за противоконституционен акт престава да регулира обществени отношения (Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г.). Оттам и правната последица от решение на Конституционния съд с действие „ex nunc” е, че се премахва занапред регулативният потенциал на противоконституционния акт. Езиковото тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията обаче е само необходима начална стъпка.”

1.1.2. Следващата стъпка е по-цялостното осмисляне на формулировката „премахва занапред регулативният потенциал на противоконституционния акт”. Според мен това е първата пътека, по която КС трябва да премине занапред. С израза „не се прилага” Конституцията налага лишаване на закона (разбира се, винаги имаме предвид и само отделна противоконституционна норма) от годност занапред да урежда визираните правоотношения, от обща годност да бъде източник на право. Този израз безусловно прави невалидни всички последици, които евентуалното продължаващо прилагане на закона би предизвикало. Той обаче няма отношение към вече настъпилите правни последици.

1.2. По отношение на настъпилите последици с Решение № 3/2020 Конституционният съд направи друга важна крачка напред: закрепи на конституционно равнище правомощието на НС да уреди вече настъпилите последици. В диспозитива на решението се посочва, че „Народното събрание урежда правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен закон”.

1.2.1. Именно отгук смятам, че тръгва втората пътека за развитие на практиката на КС.

□ Ако „правовата държава не търпи законодателство, което противоречи на Конституцията” (стр. 12), то правовата държава не търпи и последиците, настъпили от прилагането на такова законодателство до неговото „лишаване от регулативен потенциал”.

□ Ако „контролът за конституционност е един от основните механизми на конституционната правова държава” (стр. 12), то той (независимо дали се осъществява, с цялата условност, „централизирано” само от КС или „дифузно” от всички съдилища /виж по-горе/) ще наложи посочената „нетърпимост” към настъпилите противоконституционни последици.

□ Ако те са по принцип нетърпими, какво трябва да урежда Народното събрание? Според мен само тези последици, които задължително трябва да се „санират” по особено съществени съображения за правна сигурност (когато гарантирането на върховенството на конституцията ще доведе до много по-голямо и поради това нетърпимо на друго основание засягане на права и законни интереси)!

1.2.2. „До произнасянето на Народното събрание, при наличие на правен спор, съдилищата го решават като прилагат пряко Конституцията и принципите на правото” (стр. 22). Това, мисля, е третата пътека за развитие на практиката на КС: именно непосредственото действие („пряко прилагане”) на Конституцията и прилагането на „принципите на правото” (сред които на първо място върховенството на Конституцията) предполагат всички настъпили от действието на противоконституционен закон последици да се смятат за ненастъпили – поне докато Народното събрание не определи кои от тях се валидират (санират).

1.3. КС определя, че „неприлагането на противоконституционния закон само занапред брани правната сигурност и доверяването на адресатите на закона, че той е съобразен с Конституцията. Това **доверяване произтича от оборимата презумпция за валидност**, с която законът се ползва.” Категорично обаче се налагат два въпроса:

1.3.1. Дали правната сигурност не е защитена в по-голяма степен, ако се смята за изначално невъзможно противоконституционен закон да поражда валидни правни последици – поради което именно заличаването на всички настъпили от действието му последици е истинско реализиране на принципа на правна сигурност? Особено ако бъде разбран (както смятам и опитам да аргументирам по-горе), че принципът на правната сигурност има смисъл на първо място като гаранция на върховенството и непосредственото действие на Конституцията.

1.3.2. Дали доверието на гражданите, че се прилагат само конституционносъобразни закони – и именно предвид това, че презумпцията за конституционносъобразност е „оборима“! – няма да е в по-голяма степен защитено именно ако те имат доверие, че ако (по изключение!) противоконституционен закон е предизвикал спрямо тях правни последици, правовата държава гарантира, че те ще бъдат поправени (при първа възможност)?

2. Преодоляването на ограничителното тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от КРБ позволява да се мисли по-общо: какво налага разграничаването на обявените за противоконституционни закони според начина, по който предизвикват правни последици („еднократно” или „многократно” прилагане)?

2.1. КС определя: „При контрола за конституционност на ненормативни правни актове пред конституционния законодател не стои дилемата за избор между „ex tunc“ (правова държава в материален смисъл) или „ex nunc“ (правова държава във формален смисъл) ефект на решението на Конституционния съд за противоконституционност.” Но **кое препятства същото разбиране да се приложи и по отношение на нормативните правни актове** под контрола на КС? Нима те са в по-малка степен годни да наранят правовата държава във формален смисъл (ex tunc)? Или е вярно обратното: че именно поради многократното си прилагане те представяват по-голяма заплаха за върховенството на Конституцията и за правната сигурност?...

2.2. „Върховенството на Конституцията в случай на нарушаването ѝ от ненормативен правен акт може да се гарантира ефективно единствено ако обявеният за противоконституционен акт е невалиден от момента на приемането или издаването му” (стр. 18). Това е несъмнено – но **в още по-голяма степен според мен е вярно за нормативните актове.**

2.3. По отношение на ненормативните актове КС определя: „в тази хипотеза не е налице конкуренция между двете измерения на принципа на правовата държава, която да налага разрешаването ѝ чрез изричен конституционен текст, посветен на темпоралния ефект от решенията на Конституционния съд за противоконституционност. Обратното разбиране води до извода, че в тези случаи решенията на Конституционния съд са лишени от правни последици в съответствие с целта – да бъде гарантирано върховенството на Конституцията.” Но нима е възможна предполагаема „конкуренция” между формалното (сигурност) и материалното (справедливост, на първо място конституционносъобразност) измерение на правовата държава да позволява **в тези случаи решенията на Конституционния съд да са „лишени от правни последици** в съответствие с целта – да бъде гарантирано върховенството на Конституцията”?!)

2.4. В крайна сметка **спрямо кои актове гарантирането на върховенството на Конституцията** – и на правната сигурност в същностния ѝ, а не нормативистки, смисъл и прочит – **е по-важно за гражданите, по-реално утвърждаващо законността и по-близко до смисъла на правовата държава?** За мен отговорът е само един: законите с „многократно” прилагане („действие”) са в много по-голяма степен годни да застрашат всичко това, поради което в още по-голяма степен спрямо тях прогласената от КС противоконституционност трябва да налага заличаване на настъпилите противоконституционни последици (с единствената уговорка за изключение по особено съществени съображения за правна сигурност). Запазването им обаче смятам за рушащо правната сигурност и доверието в законодателството...

3. Да не допълваме и аргумента, че липсата на обратно действие на решенията на КС за противоконституционност просто **означава на НС да се признае фактическа възможност да приема всякакви противоконституционни актове** (и то именно нормативни) без никакъв страх от невалидност на последиците, които ще предизвикат. И да получи целения резултат поне за времето (понякога съществено дълго) до обявяването на акта за противоконституционен и спирането по този начин на действието му³⁵[35].

3.1. Мисля, че **логична и конституционна е единствено обратната конструкция: противоконституционността е най-тежкият порок** на една правна норма, която по същността на принципа на правовата държава (включващ като основен елемент върховенството на Конституцията) не може да се saniра. Обявяването на противоконституционност няма ефективен смисъл, ако не прави противоконституционната норма автоматично невалидна от момента на влизането ѝ в сила и не заличава всички настъпили правни последици. Разбира се, правната сигурност предполага понякога – по изключение и само поради съществено засягане – някои настъпили последици да се обявят за окончателни. Но само някои, само по изключение и само поради съществено засягане на правната сигурност. А не обратното – по общо правило – както досега се чете чл. 151, ал. 2, изр. трето.

3.2. Затова и смятам, че тълкуването на чл. 151, ал. 2, изр. 3-о, трябва ясно да изразява, че: **НС може (а не е длъжно) да уреди „някои последици”** – и то само в смисъл, че „може, по изключение, по съображения за съществено засягане на правната сигурност и за постигане на баланс с принципа на конституционно гарантиране на основните права, със закон да обяви кои от вече настъпилите последици се смятат за окончателни”. Разбира се, с естествената възможност и тази преценка на НС (този закон) на общо основание подлежи на контрол за конституционност.

Уместно ли е да добавя въпроса: дали правомощието на Съда на ЕС да обявява невалидност на съюзна правна норма/акт с обратна сила (чл. 264 от

³⁵[35] В този смисъл много силни аргументи се откриват в правното мнение по делото на проф. В. Мръчков.

ДФЕС) нарушава принципа на правната сигурност – или именно го охранява/утвърждава?... И защо за аналогичните решения на КС е трудно да възприемем това?

...Особено ако „конституционна ценност представлява не толкова приемането на самото решение от съда, а по-скоро приемането на справедливо съдебно решение”!
