



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. "Екзарх Йосиф", 12

Администрация – тел./факс 980-76-32

Изх. № ВСС-11263

Дата: 11.11.2019

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ПЛЕНУМА
НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

по конституционно дело № 12/2019
г. на Конституционния съд на
Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 17 септември 2019 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 12/2019 г. е допуснато до разглеждане по същество искането на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкувание на чл. 151, ал. 2 изр. трето от Конституцията на Република България, 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

противоконституционей ненормативен правен акт - решение на Народното събрание 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?“.

С посоченото Определение, Висшият съдебен съвет е конституиран като заинтересована страна, като му е предоставен 30-дневен срок за представяне на становище.

В определения за целта срок, пленумът на Висшия съдебен съвет изразява следното становище:

1. Решението на Конституционния съд има действие само занапред, като индивидуалните административни актове, издадени въз основа на обявен в последствие за противоконституционен закон, са законосъобразни и не подлежат на отмяна, тъй като към издаването им законът е бил действащ и е предвиждал основание за издаването им.

Решенията, с които се установява противоконституционността на закони или законови норми, въпреки, че се формулират с установителен диспозитив, имат конститутивно действие, уредено изрично в чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията на Република България /КРБ/. Това конститутивно действие е занапред, без да засяга висящите, незавършени, но възникнали въз основа на обявената за противоконституционна разпоредба правоотношения и съдебно-административни производства, като издадените индивидуални административни актове.

Действителният смисъл на чл. 151, ал. 2 от КРБ е, че обявяването на закон за противоконституционен действа занапред – от деня на влизане в сила на решението на Конституционния съд, като този принцип законодателят е възприел с оглед запазване на правната сигурност и доверието на адресатите на закона, което произтича от оборимата презумпция за неговата валидност.¹ Административните органи имат задължение да прилагат действащото законодателство при издаването на всеки административен акт, което изискване е пряко свързано с нормата на чл. 4 от КРБ. При издаването на административния акт следва да бъде съобразено изискването за съответствие с материалния закон в действащата му редакция. Запазването на правната сигурност на адресатите в българското законодателство не би било възможно ако преценката относно законосъобразността на административен акт бъде

¹ В този смисъл виж „Сила на решенията на Конституционния съд, обявяващи закона за противоконституционен“, проф. д-р Живко Сталев, 1995 г., Съвременно право № 5.

извършена не само въз основа на нормите действащи по време на издаване на акта, но и въз основа на последващо обявяване на законова норма за противоконституционна. Вярно е, че материалноправните разпоредби могат да претърпят промяна, с оглед развитието на обществените отношения, именно по отношение на въпросите, разрешение с административен акт, чиято законосъобразност се преценява, но това развитие не следва да има обратна сила и не следва да засяга висящите, незавършени, но възникнали въз основа на обявената за противоконституционна разпоредба правоотношения и издадени актове.

Пленумът на Висшия съдебен съвет споделя становището на някои Петчленни състави на Върховния административен съд, че с решение № 22 от 31 октомври 1995 г. по к.д. № 25/95г. Конституционния съд е дал тълкуване на разпоредбата на чл.151, ал.2, изр. трето от КРБ. С него се приема, че с влизане в сила на решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, се отменя неговото действие и създадената от него правна уредба занапред, т.е същият престава да действа занапред. Така съобразно цитираното решение „Действието на един закон се състои в неговото прилагане от влизането му в сила до момента, в който бъде отменен. Според разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изречение 3 от Конституцията обявеният за противоконституционен закон "не се прилага" от деня на влизането в сила на решението на Конституционния съд. Изразът "не се прилага" съдържа забрана за прилагане на закона занапред. Тя е безусловна, императивна и за постоянно. Като последица от тази забрана следва, че обявеният за противоконституционен закон престава да действа и да регулира обществени отношения. Той губи правния си ефект и престава да съществува като нормативен акт. Този извод се подкрепя и от разпоредбата на чл. 151, ал. 3 от Конституцията, според която "частта от закона, която не е обявена за неконституционна, запазва действието си". По аргумент от противното частта от закона, която е неконституционна, губи действието си, което означава, че престава да съществува занапред.“.

В продължение на изложеното следва да бъде съобразена и разпоредбата на чл. 142, ал. 1 от АПК, съгласно която съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му. Ето защо са налице основания да бъде прието, че към датата на издаване на оспорения административен акт, законовата разпоредба на която почива не е била обявена за противоконституционна и следователно акта е законосъобразен. Последващото обявяване на нормата за противоконституционна с решение на Конституционния съд, имащо действие само за напред по силата на чл. 151, ал. 2 от КРБ, не се отразява на законосъобразността на издадения преди това индивидуален

административен акт, чието действие е и приключило преди тази дата. В този смисъл решението на Конституционния съд за обявяване за противоконституционен закон /законова разпоредба/ не преурежда със задна дата вече възникнали публични правоотношения, както и не се отразява на законосъобразността на издадени преди решението на Конституционния съд административни актове.

Следва да бъде отчетено съществуването на нормата на чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционен съд, която предвижда задължение за органа, който е постановил акта, обявен за неконституционен, да уреди възникналите правни последици от него.

2. Решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт - решение на Народното събрание или указ на президента, имат действие занапред.

Съгласно чл.86, ал.1 от КРБ, Народното събрание приема закони, решения, декларации и обръщения. Законите и решенията на Народното събрание са правни актове и затова са задължителни за всички (чл. 86, ал. 2 от КРБ). Декларациите и обръщенията нямат правен характер.

Народното събрание по правило приема решения по дейности, които нямат нормотворчески характер, а решават конкретни въпроси. С приемането на решението и с неговото изпълнение желаните правни последици се осъществяват и решението изчерпва своето действие.²

В упражняване на своите правомощия президентът издава укази, отправя обръщения и послания (чл. 102, ал. 2 от КРБ). Указът е традиционен за конституционализма в България, специфичен правен акт, издаван от държавния глава. Един поглед върху президентските правомощия води до заключението, че указите на президента на Републиката нямат нормативен характер, с изключение на указите за организацията и реда на дейност в службите в Президентството.³

Съгласно чл. 151, ал. 2, изр. 3 от КРБ, обявеният за противоконституционен акт, не се прилага, от деня на влизане на решението на Конституционния съд в сила. В резултат на това обявеният за противоконституционен ненормативен акт - решение на Народното събрание или указ на президента, престава да действа, т.е губи силата си на юридически акт, като това е резултат от конститутивното действие на решението на Конституционния съд. Това конститутивно действие е занапред

² Така в Конституционно право, Е.Друмев, 2018 г., изд. Сиела

³ Така в Конституционно право, Е.Друмев, 2018 г., изд. Сиела

и същото следва логически от принципа, който законодателят е възприел с оглед запазване на правната сигурност и доверието на адресатите на актовете.

Действието на конституционните решения за обявяване на противоконституционност на ненормативни правни актове занапред е приложимо както в хипотезата на издадени, но неизпълнени такива актове, към датата на влизане в сила на решенията на Конституционния съд, така и по отношение на изпълнените такива. В първия случай, от влизане на решението на Конституционния съд в сила, тези актове няма да подлежат на изпълнение, поради обезсилването им. Във втория случай – когато съответният акт е изпълнен и от него са настъпили правни последици, следва да намери приложение разпоредбата на чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционен съд, която предвижда задължение за органа, който е постановил акта, обявен за неконституционен, да уреди възникналите правни последици от него.

3. Възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон или разпоредба от него, е приложимо при определени условия.

В решение № 22 от 31 октомври 1995 г. по к.д. № 25/95 г. Конституционният съд е приел, че с отмяната на закона, който изменя или отменя действащ закон като противоконституционен, възниква законова празнота, която създава опасност от нарушаване и застрашаване на конституционно установени права и интереси. Това е така, защото остават висящи правоотношения и спорове, смущава се съществуващия правов ред и правна сигурност, а с това се нарушава принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 от Конституцията.

Възстановителното действие на решението на Конституционния съд обаче не следва да намери приложение във всички случаи, доколкото възобновилата действието си разпоредба може да се окаже в противоречие с обновения междувременно закон или в противоречие с действащото законодателство въобще, предвид динамично развиващите се общественоекономически отношения и съответната им правна регулация към момента на възстановяването.

Друго условие, при което не би следвало да се допуска възобновително действие на решението на Конституционния съд, е когато предходната разпоредба, още преди изменението или допълнението си е била противоконституционна. Обратното би означавало противоречие с принципа на правовата държава регламентиран в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Действително Конституционният съд не действа като законодател, тъй като това възстановително действие на решението произтича от самата Конституция, а не от волята на съда. Възстановената уредба обаче следва да се подчинява на общите принципи за съответствие с Конституцията и не следва да създава противоконституционна правна уредба на обществените отношения.

С УВАЖЕНИЕ



БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ
ПРЕДСТАВЛЯВАЩ ПЛЕНУМА
НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ