



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Гл. № 158 КД

Дата 17.06.2019 г.

№ 5754/2019 г.

София, 14.06.2019 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 09.05.2019 г. Конституционният съд на Република България (КС) е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния касационен съд (ВКС) за тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията на Република България (КРБ) по въпроса: „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд, с които се обявява за противоконституционен закон с еднократно правно действие“.

В съответствие с предоставената ми възможност изразявам следното становище.

В искането се твърди, че за произнасяне по разглеждания от състава на ВКС гражданскоправен спор, следва да се извърши преценка на правната характеристика и последиците от Решение № 12 от 04.06.1998 г. по к.д. № 13/1998 г., както и че са налице противоречиви становища по този въпрос.

Конституционно дело № 13/1998 г. е образувано по искане на главния прокурор, с което е оспорена конституционността на Закона за обявяване държавна собственост имотите на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис и на техните наследници (ЗОДС), обн. ДВ, бр. 305 от 31.12.1947 г. С Решение № 12 от 04.06.1998 г. Конституционният съд е обявил за противоконституционен атакувания закон.

С чл. 1 ЗОДС за държавни са обявени всички движими и недвижими имоти, които се намират в пределите на страната, принадлежат на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис или на наследниците им и са лично придобити от тях или са наследени. В мотивите към решението КС приема, че

„предвиденото в тази разпоредба одържавяване по своята същност представлява принудително и безвъзмездно отнемане на частна собственост. По характер и последици то не се различава от конфискацията, защото не става срещу обезщетение. Неговото прилагане не е поставено в зависимост от такива държавни и общински нужди, съществуването на които е необходимо условие, за да се допусне принудително отчуждаване на собственост.“ КС е направил заключение, че тази разпоредба накърнява конституционно защитеното право на собственост и противоречи на основното начало, регламентирано в чл. 17, ал. 1 от Конституцията.

Правилата, които се съдържат в Конституцията на Република България относно действието на решенията на КС във времето, са категорични и стриктни. Решенията на Конституционния съд влизат в сила 3 дни след обнародването им в Държавен вестник. Действието им е изключително занапред. Решенията на Конституционния съд нямат обратно действие, дори и по изключение. Възприемането в нашето законодателство на принципа за действие на решенията на КС само „занапред“ несъмнено отговаря на изискването за стабилност на отношенията. Такива са и решенията на КС, с които се обявява противоконституционност - съгласно чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията, обявеният за противоконституционен акт не се прилага от деня на влизане на решението в сила.

Решенията на КС, с които закон се обявява за противоконституционен, се характеризират с отличителна особеност, неприсъща на други решения на КС, а именно – техният конститутивен ефект.

Законите се издават, за да бъдат прилагани, а в прилагането им се състои и тяхното действие. Когато по силата на чл. 151, ал. 3 от Конституцията прилагането на обявения за противоконституционен закон се забранява, се изгубва присъщият му правен ефект – изгубва се действието на закона. Именно в това се проявява и конститутивният ефект на решението. Обезсилването важи занапред и то е равносилно на отмяна по последици.

В Решение № 22 от 31.10.1995 г. по к.д. № 25/1995 г., по друг повод, Конституционният съд е тълкувал чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията, по въпроса за правните последици от решенията на КС, но в хипотезата, когато за противоконституционен се обявява закон, с който се изменя или отменя действащ закон. Според цитираната конституционна разпоредба обявеният за противоконституционен закон не се прилага от деня на влизането в сила на решението на КС. В мотивите към решението си КС приема, че „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 преставя да действа и да регулира обществени отношения. Той губи правния си ефект и преставя да съществува като нормативен акт – губи регулативната си функция. Този извод се подкрепя и от разпоредбата на чл. 151, ал. 3 от Конституцията, съгласно която „частта от закона, която не е обявена за неконституционна, запазва действието си“,

респективно – тази която е неконституционна, губи действието си и престава да съществува занапред“.

Според Конституционния съд с влизането в сила на решението на съда, с което законът се обявява за противоконституционен, се обезсилва неговото действие. Това е пряката и непосредствена последица от решението и проява на конститутивното му действие. Обезсилването на закон, чрез обявяването му за противоконституционен с решение на КС и отмяната на закон от Народното събрание (правомощие по чл. 84, ал. 1 КРБ), водят до едни и същи правни последици – преустановяване на действието на закона занапред.

В посоченото решение КС приема, че когато се обяви за противоконституционен даден закон, с който се отменя или изменя действащ закон, последният възстановява действието си от влизането в сила на решението на съда в редакцията преди отмяната или изменението. Отмяната на изменения или отменен предходен закон, извършена с обявения за противоконституционен закон, престава да е в сила и се възстановява неговото действие. От този момент отмененият или измененият предходен закон започва да се прилага в редакцията му преди изменението или отмяната му. Следователно решенията на съда имат и възстановително действие по отношение на отменения или изменения закон. Тази теза е аргументирана с довода, че ако не се допусне подобно „възкресяване“ на отменения закон, би се стигнало до неприемлива законодателна празнина. В решението си съдът изрично е отбелязал, че КС не законодателства, а само тълкува, съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 КРБ, „настъпилите правни последици от решението на съда при хипотезата, когато с него се обявява за противоконституционен закон, който изменя или отменя действащ, изхождайки от идеята за правовата държава и върховенството на Конституцията (Преамбюла и чл. 4 и 5 от Конституцията)“.

Приетият от КС „възстановителен ефект“ на изменената или отменена норма не го прави „позитивен законодател“, тъй като съгласно Конституцията единственият законодателен орган е Народното събрание.

Следвайки посоченото разбиране, и в Решение № 24 от 12.12.1995 г. по к.д. № 30/1995 г. Конституционният съд приема, че съгласно чл. 151, ал. 2, изр. 3 КРБ решенията му проявяват отменителен ефект спрямо обявения от него за противоконституционен акт, като от деня на влизането в сила на решението, актът не се прилага, което означава, че той загубва своето действие и престава да съществува занапред.

Същевременно обаче, Решение № 22 от 31.10.1995 г. по к.д. № 25/1995 г. разглежда твърде специфична хипотеза – за правните последици от решенията на КС, с които се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ закон, което прави неговата приложимост не изцяло относима към поставения в искането на ВКС въпрос (противното би било пречка за образуване на настоящото дело).

Законите като нормативни актове също притежават специфичния правен ефект на нормативния акт, който се състои в създаване, отмяна или изменение на правни норми. В съответствие с този ефект могат да се диференцират три

категории закони: закон, който само създава нови правни норми, урежда материя (обществени отношения), която преди него не е била правно уредена; закон, който само отменя съществуващи преди това правни норми; закон, който изменя действащи преди това правни норми. Последниците от обявяването на противоконституционност на нормосъздаващ закон не могат да бъдат еднакви с тези на обявения за противоконституционен нормоизменящ или нормоотменящ закон (които са предмет на обсъждане в Решение № 22 от 31.10.1995 г. по к.д. № 25/1995 г.). При втората хипотеза се преустановява действието и на двата негови ефекта – нормоотменящият спрямо предходната уредба и нормосъздаващият спрямо въведените с него нови правни норми.

Когато обявеният за противоконституционен закон е само нормосъздаващ, неговото обезсилване ще доведе до обезсилване на създадените от него правни норми. Уредената от тях материя (обществени отношения) остава отново неуредена. Дори и това да създаде законодателна празнина, тя е желателна, защото обезсилената уредба е противоконституционна. Запълването на законодателната празнина не може да се осъществи от КС – това е въпрос на законодателна целесъобразност и може да бъде разрешен от Народното събрание, като единствен законодателен орган, ако намери това за необходимо. В тази хипотеза не може да намери приложение даденото с Решение № 22 от 31.10.1995 г. по к.д. № 25/1995 г. разрешение за „възкресяване“ на предходна уредба, тъй като такава уредба липсва.

Принципът за действие „само занапред“ на решенията на КС за обявяване на противоконституционност важи и по отношение на нормосъздаващите нормативни актове, включително и на тези с „еднократно действие“, какъвто е Законът за обявяване държавна собственост имотите на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис и на техните наследници (ДВ, бр. 305 от 31.12.1947 г.). Законът с еднократно действие представлява изключение от правилото, дефинирано в Закона за нормативните актове (ЗНА), за действие на законите по време - регулира определени обществени отношения в конкретен момент, приложим е един път (само веднъж), с което е уредил обществените отношения – негов предмет на регулиране, и е изпълнил предназначението си. Неговото действие приключва в момента на влизането му в сила или с изтичането на предвидения в него законов срок, като във всички случаи се характеризира с ограничено във времето действие.

Законът за обявяване държавна собственост имотите на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис и на техните наследници (ДВ, бр. 305 от 31.12.1947 г.) е уреждал отношения, които преди приемането му не са били нормативно уредени. Проявил е и е изчерпал действието си с влизането в сила.

Към момента на постановяване на Решение № 12 от 04.06.1998 г. по к.д. № 13/1998 г., макар и да е приключило правното действие на ЗОДС, са били налице правните последици от закона. Именно по отношение на тях се проявява конститутивният и правновъзстановителният ефект на решението на КС. Обявеният за противоконституционен закон след влизане на решението на

КС в сила повече не урежда като задължително правило за поведение обществените отношения, за които е създаден - отнета е неговата регулативна функция занапред. С него се отменят и преките правни последици на ЗОДС, накърняващи конституционно защитеното право на собственост.

Същевременно то има и правновъстановително действие. Обявяването за противоконституционен на този закон с „еднократно действие“ води до възстановяване на предишното правно положение, съобразно актуалния правен ред. След като ЗОДС е признат за противоконституционен, то следва, че е настъпила съществена промяна в правното положение на въпросните имоти и те вече не са държавна собственост - възстановява се правното положение от преди приемането на обявения за противоконституционен закон.

В резултат на конститутивното и възстановителното действие на решението, след отмяната на противоконституционния закон, накърняващ правото на собственост, това право се възстановява във вида и в обема към момента на отнемането, без да се изисква и да е необходим нов, изричен законодателен акт на Народното събрание в този смисъл.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

(СОТИР ЦАЦАРОВ)

