



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 282 К 12/19  
Дата 01.11.19

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03-70  
01.11. 2019 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,**

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 12 за 2019 г.

Становището е одобрено с Решение № .634.. на Министерския съвет от 2019 г.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

(~~Бойко~~ Борисов)



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

---

**ДО**

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 12 ЗА 2019 Г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**  
**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 17 септември 2019 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 12 за 2019 г., образувано по искане на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията по следните 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, изречение трето от Конституцията?“

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

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

Пленумът на Върховния административен съд (ВАС) обосновава искането за даване на задължително тълкуване с необходимостта за разглеждане в пълнота на всички въпроси относно правните последици и действието на решението на Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на закон или на ненормативен акт на Народното събрание или на президента на републиката, които не са намерили отговор в тълкувателно Решение № 22 на Конституционния съд от 1995 г. по к.д. № 25 от 1995 г., както и поради съществуващата противоречива съдебна практика и различно правоприлагане по тези въпроси, което е в ущърб на цялото общество.

Предметът на искането по конституционно дело № 12 за 2019 г. е свързан с предмета по конституционно дело № 5 за 2019 г., което е допуснато за разглеждане по същество от Конституционния съд с определение от 9 май 2019 г. по искане на тричленен състав на Върховния касационен съд (ВКС) за тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията по въпроса „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд, с които се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие?“. С определение от 17 септември 2019 г. Конституционният съд обединява разглеждането на двете дела в едно производство, по което ще постанови общо решение, като прекратява конституционно дело № 12 от 2019 г. и го присъединява към по-рано образуваното конституционно дело № 5 от 2019 г.

**1. Относно искането за задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията по въпроса „Какво е действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства?“**

В искането на пленума на ВАС са представени двете групи становища, оформени в практиката на ВАС относно действията на отменителните решения на Конституционния съд (КС) спрямо заварените правоотношения и висящите съдебно-административни производства при преценката за съответствие на оспорен административен акт с материалния закон. Според първото становище решението на КС има действие и по отношение на висящи правоотношения и незавършени административно-съдебни производства, като издадените административни актове са незаконосъобразни и подлежат на отмяна, независимо че към издаването им законът е бил действащ, т.е. решенията на КС имат частично обратно действие. Конститутивното действие обхваща и заварените висящи правоотношения, които са породени от юридически факти, попадащи в

приложното поле на обявената за противоконституционна разпореда, като тези правоотношения следва да се уредят съобразно извършената промяна. Според второто становище, застъпено в съдебната практика на ВАС, решението на КС има действие само занапред, като административните актове, издадени въз основа на обявен впоследствие 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. Това становище се основава на разпоредбата на чл. 142, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Поддържахме първото становище, в чиято подкрепа има повече правни аргументи както в конституционната и законовата уредба, така и в практиката на Конституционния съд.

Според конституционната уредба в чл. 151, ал. 2 и ал. 3 решенията на Конституционния съд влизат в сила три дни след обнародването им в „Държавен вестник“, като актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането в сила на решението на съда, а частта от закона, която не е обявена за неконституционна, запазва действието си.

В тълкувателно Решение № 22 от 1995 г. по к.д. № 25 от 1995 г. Конституционният съд е изложил мотиви, че изразът „не се прилага“ съдържа забрана за прилагане за закона занапред, която е безусловна, императивна и за постоянно. Тази конституционна забрана има за последица, че обявеният за противоконституционен закон престава да действа и да регулира обществени отношения. С влизането в сила на решението на съда, с което законът се обявява за противоконституционен, се обезсилва неговото действие и в това се изразява *конститутивното му действие, което е равносилно на отмяна на закон от Народното събрание*.

От конституционната уредба в чл. 151, ал. 2 следва, че решенията на Конституционния съд за обявяване противоконституционност на законите действат за в бъдеще и не може да се прилагат с обратна сила. В този смисъл са и мотивите в Решение № 14 на КС от 2013 г. по к.д. № 17 от 2013 г.:

„При наличието на ясният текст на чл. 151, ал. 2 от Конституцията трудно може да се обоснове обратното действие на решение на Конституционния съд с аргумента, че то се налага предвид спецификата на правния спор.....Колкото до причината Конституцията да установи правилото за действието на решенията на Конституционния съд единствено занапред, тя следва да се *търси в необходимостта да бъде гарантирана валидността на приетите от Народното събрание актове и запазването на настъпилите с тях правни последици.*“

Обезсилването на противоконституционния закон важи за в бъдеще и затова се запазват правните последици от всички влезли в сила административни актове и съдебни решения, издадени въз основа на противоконституционния закон за периода до неговото отменяне от Конституционния съд, както и от всички сключени/извършени на това основание правни сделки/правни действия. Завършените правоотношения и правни сделки не се засягат от обявената впоследствие противоконституционност на закона и защото е конституционно недопустимо обявяването на нищожност на закон. Единствената хипотеза на обявяване на нищожност на акт от Конституционния съд е при постановяването му от некомпетентен орган – чл. 22, ал. 3 от Закона за Конституционния съд (ЗКС). Правните последици от всички юридически факти, основани на противоконституционния закон за периода на неговото действие до обезсилването му от КС, се уреждат от органа, постановил акта в съответствие с уредбата в чл. 22, ал. 4 от ЗКС.

Заварените висящи правоотношения обаче не следва да се регулират от обявения за противоконституционен закон, защото с влизането в сила на решението на Конституционния съд той преставя да се прилага. Незабавното действие на обезсилването на противоконституционния закон засяга и висящите правоотношения и незавършени съдебни производства и се прилага и за тях. Само в тази хипотеза може да се приеме, че решението на Конституционния съд има обратно действие.

Действително в Конституцията няма изрично регламентирано задължение за въздържане на всички правоприлагащи органи и длъжностни лица от приемане на актове или извършване на правни действия, основани на оспорения пред КС закон, до неговото произнасяне, но такова поведение е дължимо от всички с оглед спазване на конституционните принципи по чл. 4, ал. 1 за правовата държава и по чл. 5, ал. 1 за върховенството на Конституцията.

Действието на конституционното решение и за заварените правоотношения има конституционна опора в разпоредбата на чл. 150, ал. 2, предвиждаща спиране на съдебното производство, когато Върховният касационен съд и Върховният административен съд установят несъответствие между Конституцията и закона и сезират за това несъответствие Конституционния съд.

Такова е разбирането и на обикновения законодател. Според разпоредбата на чл. 229, ал. 1, т. 6 от Гражданския процесуален кодекс съдът спира производството, когато Конституционният съд е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционносъобразността на приложим по делото закон. Нормата на

чл. 54, ал. 1, т. 4 от АПК установява забрана дори за административния орган да продължи административното производство, когато Конституционният съд е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционосъобразността на приложим закон.

Не може да има съмнение, че целта на конституционния и на обикновения законодател е да предотврати прилагането на закон, който е оспорван пред КС и има вероятност да бъде обявен за противоконституционен. Такова е разбирането и на Конституционния съд, който с Решение № 13 от 1994 г. по к.д. № 13 от 1994 г. обяви за противоконституционно решението на Народното събрание от 16 септември 1994 г. за избиране членове на Висшия съдебен съвет. В мотивите изрично се посочва, че приемането на този акт преди обнародването на решението на КС за обявяване на противоконституционност на разпоредба от Закона за съдебната власт, отнасяща се до предмета на решението на Народното събрание, е незачитане на становището на КС, а това е „недопустимо както от конституционноправно, така и от обществено-политическо гледище“.

Спазването на принципа за върховенството на Конституцията изисква да се направи и разграничение между отмяната на закон и обявяването му за противоконституционен. Народното събрание има конституционна компетентност да отмени конституционосъобразен закон по политическа, икономическа, социална и т.н. целесъобразност. При отмяната на закон от законодателния орган по правило висящите правоотношения се уреждат при условията на отменения закон, ако няма изрична разпоредба за обратно действие на новия закон.

Това правило е уредено и в разпоредбата на чл. 142, ал. 1 от АПК, според която съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му. Изключение е установено в разпоредбата на ал. 2 от чл. 142 от АПК - установяването на нови факти от значение за делото се преценява към момента на приключване на устните състезания.

В съдебната практика на ВАС отмяната на закон, приемането на закон или изменението на закон не се приема за нов юридически факт, чието действие може да опорочи вече възникнало и валидно упражнено публично право. Правното значение на един факт може да бъде променено от правни норми, на които законодателят изрично е придал обратно действие. Правно значение за висящото дело имат такива нови факти, които могат да променят съществуващото към момента на издаване на административния акт правно положение.

За такъв нов факт със значение за промяна на правното положение следва да се приеме и влязлото в сила решение на КС за обявяване противоконституционност на закон. В хипотезата на закон, обявен за противоконституционен (за разлика от отмяната на закон, на която законодателят не е придал обратна сила), не е допустимо висящите правоотношения, основани на този закон, да се уреждат от него, защото противоконституционността не следва от конституционното решение и влизането му в сила, а от несъответствието на закона с Конституцията. Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. Въпросът за противоконституционността на закона е отделен от въпроса за влизане в сила на конституционното решение и действието му за в бъдеще.

Предвид гореизложените съображения може да се направи извод, че решението на КС, с което се обявява противоконституционност на закон, има конститутивно действие и по отношение на висящите правоотношения и незавършени съдебни производства.

**2. Относно искането за задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията по въпроса „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт – решение на Народното събрание или указ на президента?“**

В искането на пленума на ВАС се посочва, че ненормативните актове, които подлежат на конституционен контрол – решенията на Народното събрание и указите на президента, са актове с еднократно действие и незабавно изпълнение. Тъй като тези актове обективно не могат да се прилагат занапред, се излагат аргументи, че следва да се приеме чрез тълкуване, че решението на КС за обявяване на противоконституционност на ненормативен акт отменя с обратна сила последиците му. Така се защитава непосредственото действие на Конституцията и се гарантира нейното върховенство. Ако това становище за обратната сила не се възприеме, остава възможността правните последици от обезсиления ненормативен акт да се преуредят от органа, издал или приел акта, за да няма правна празнота.

Не споделяме становището на пленума на ВАС относно признаването на обратна сила на решенията на КС, когато обяви за противоконституционен ненормативен акт – решение на КС или указ на президента. Такава правна последица от решението на КС не следва от конституционната уредба на чл. 151, ал. 2, защото предвиденото действие на отмяната занапред се отнася за всички обявени за противоконституционни

актове. Конституционната разпоредба не прави разлика между законите и ненормативните актове относно правните последици от решението на КС.

Изложените мотиви в практиката на Конституционния съд при обсъждане противоконституционност на законови разпоредби с приключило действие са напълно относими и за ненормативните актове с такова действие. Така например в Решение № 5 от 2005 г. по к.д. № 10 от 2004 г. „Като отчита обаче, че определеният от законодателя срок за действие на преходните и заключителните разпоредби е изтекъл още преди образуването на това дело и те са престанали да бъдат част от правния мир, Конституционният съд приема, че не е необходимо да преценява съответствието им с Конституцията. Това е така, доколкото *правният ефект от решението на съда за обявяване на противоконституционността на законовите норми е да спре прилагането им, но в случая това би било лишено от смисъл, тъй като преходните и заключителните разпоредби принадлежат на историята.....След като Конституционният съд не може да обяви нищожност на нормите на закона, а визираните преходни разпоредби на закона е трябвало да прекратят действието си не само преди влизане в сила на решението на съда, но и преди неговото постановяване, то всяко произнасяне в случая би било безпредметно, доколкото самите разпоредби, чиято конституционност се иска да бъде проверена, са престанали да бъдат част от правния мир.“*

В същия смисъл са и мотивите на Решение № 8 от 2017 г. по к.д. № 1 от 2017 г.: „Съдът не може да се откаже да се произнесе по искане за установяване противоконституционността на законодателен акт под претекст, че той има еднократно действие и правните му последици вече са настъпили, защото това би представлявало противно на Конституцията самоограничаване на правомощията му. Същевременно при постановяване на своите актове съдът отчита правните последици от евентуалното уважаване на искането.....*Дори решението на съда да можеше да породи правни последици назад във времето, то би създавало по-скоро правна несигурност за обхванатите от оспорените разпоредби служители, които не могат да се върнат на заеманите преди преобразуване на правоотношенията длъжности, защото те не съществуват в щатното разписание.“*

Решенията на Народното събрание са ненормативни актове, които съдържат конкретни или индивидуални предписания и влизат в сила от деня на тяхното приемане. Указите на президента са ненормативни актове, които се издават по конкретни въпроси или уреждат индивидуални обществени отношения. Те влизат в сила от деня на издаването им, съответно от приподписването им от министър-председателя или съответния министър. По същество тези актове имат сходство с индивидуалните и общите



административни актове, но са със своя специфика, понеже засягат и сферата на конституционното право. Тъй като те имат както публичноправни, така и индивидуални правни последици и подлежат на конституционен контрол са изключени от приложното поле на АПК. При тях не се поставя въпросът дали пороците им водят до нищожност или унищожаемост, както при другите административни актове. Конституционният съд няма компетентност да обявява тяхната нищожност (която по правило има обратно действие), освен при некомпетентност на органа.

Правната характеристика на решенията на НС и указите на президента по обективни критерии изключва конститутивното и възстановителното действие като правни последици на конституционното решение за тяхната противоконституционност. Решенията на Народното събрание без значение дали са решения по контролната дейност, по организационни въпроси или са конститутивни решения, се прилагат и изпълняват незабавно или в непродължителен период от време. Същото се отнася и за указите, независимо кое от конституционните правомощия по чл. 98 президентът упражнява чрез тях. Оспорването на конституционността на тези актове пред КС е неограничено във времето, което често го прави безпредметно, защото правните последици от акта са настъпили отдавна и няма висящи правоотношения. От друга страна Конституционният съд не може да откаже да изпълни конституционните си правомощия и е „принуден“ да отчита правните последици от евентуално уважаване на искането. Дори когато КС констатира противоконституционност, конституционната уредба не му дава възможност да обезсили настъпилите правни последици от този акт, а в повечето случаи това обективно е невъзможно. За илюстрация може да се даде следния пример:

С указ на президента на републиката на основание чл. 98, т. 11 от Конституцията е помилвано лице изцяло или с остатък от неговото наказание. С влизането в сила на указа, той произвежда своя правен ефект. Както КС е имал повод да отбележи в мотивите на Решение № 6 от 2012 г по к.д. № 3 от 2012 г. „Няма правен механизъм, по който може да се възобнови изпълнението на наказанието. Формална отмяна на указа е невъзможна, защото тя не може да доведе до никакъв ефект. Правното действие на указа за помилване е приключило. Веднъж извършено, помилването ще бъде окончателно и необратимо. Именно този ефект на указа е основание за определянето му като необратимо освобождаване от изтърпяване на наложено наказание за извършено престъпление.“

Действително тези мотиви са изложени в друг контекст, но дори Конституционният съд да обяви за противоконституционен указ на президента

за помилване, не е допустимо спрямо помилвано лице да се възобнови изтърпяване на наказанието. Принципът на правовата държава изисква да се спазва неговия основен компонент - правна сигурност, стабилност и предвидимост.

Със същото Решение № 6 от 2012 г. Конституционният съд е обявил за противоконституционно приетото от 41-ото НС на 15.02.2012 г. Решение за създаване на Временна парламентарна комисия за проучване на нормативните основания, фактите и обстоятелствата при помилване, опрощаване на несъбираеми държавни вземания и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него през периода 22 януари 2002 г. – 22 януари 2012 г. Този случай попада в хипотезата, в която конституционното решение има конститутивно действие, защото актът не е изпълнен. Има висящи правоотношения, основани на противоконституционното решение: анкетната комисия е създадена за срок от 3 месеца за извършване на определени дейности, а сезирането и произнасянето на КС е в кратък срок – в неизтеклия срок на решението, т.е. при неприключило изпълнение. Спорно е обаче дали това е по-често срещаната хипотеза, защото бързото във времето сезиране на КС зависи изцяло от волята на сезиращия субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Следователно решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен ненормативен акт - решение на НС или указ на президента, има конститутивно действие в хипотезата, в която актът не е изпълнен или не е приложен. В останалите случаи конституционното решение няма конститутивно действие, защото ненормативният акт е изпълнен, приложен и е невъзможно действие по спиране на прилагането му за в бъдеще, тъй като то няма предмет. С обратна сила не може да се засягат/възстановяват правоотношенията, възникнали, развили се и приключили преди влизането в сила на решението на Конституционния съд. Това решение на Конституционния съд има установително действие, а възникналите правни последици от обявения за противоконституционен акт следва да се уредят от Народното събрание или от президента на републиката в съответствие с разпоредбата на чл. 22, ал. 4 от ЗКС.

Така е решен въпросът и в административния процес, когато административният съд отмени като незаконосъобразен или обяви за нищожен подзаконов нормативен акт. Според чл. 195, ал. 1 от АПК нормативният акт се смята за отменен от деня на влизането в сила на съдебното решение (обнародването му в „Държавен вестник“). Затова в чл. 195, ал. 2 от АПК законодателят възлага на административния орган да уреди служебно правните последици, възникнали от подзаконовия

нормативен акт, който е обявен за нищожен или е отменен като унищожавем, в срок, не по-дълъг от три месеца от влизането в сила на съдебното решение.

По наше мнение проблемът, поставен в искането на пленума на ВАС, може да намери решение не чрез тълкуване на Конституцията, а чрез въвеждане в ЗКС на преклузивни срокове за оспорване пред КС на конституционносъобразността на ненормативни актове, така, както такива срокове са установени в чл. 15, ал. 4 за исканията за решаване на спорове относно законността на избора на президент, вицепрезидент, народен представител и член на Европейския парламент от Република България – 15 дни от решението на Централната изборителна комисия. Въвеждането на законови срокове за оспорване на ненормативните актове няма да противоречи на конституционната уредба, защото такава регламентация ще отговаря на делегацията по чл. 152 от Конституцията за уредба със закон на организацията и реда на дейността на Конституционния съд и няма да нарушава забраната по чл. 149, ал. 2 от Конституцията за даване или отнемане на правомощия на КС със закон.

В тази връзка следва да се обърне специално внимание на чл. 263 от Договора за функционирането на Европейския съюз относно осъществяването от Съда на Европейския съюз на контрола за законосъобразността на законодателните актове, на актовете на Съвета, на Комисията и на Европейската централна банка. Разпоредбата установява преклузивен срок от два месеца за завеждане на всички иски пред Съда на Европейския съюз (ЕС) считано в зависимост от случая – от публикуването на акта, от неговото съобщаване на ищеца или при липса на уведомяване, от деня, в който той е узнал за него. Заслужава да се подчертае, че този срок се отнася и за нормативните актове от правото на ЕС – регламенти и директиви. Така учредителните договори защитават правната сигурност и предвидимост на правото на ЕС и предотвратяват настъпването на неблагоприятни последици при отмяната на незаконосъобразни актове. Същевременно се предотвратява и евентуална злоупотреба с правото на оспорване неограничено във времето. Затова считаме, че подобно законодателно решение и във вътрешното ни право може да реши значителна част от проблемите при обявяване на противоконституционност на ненормативен акт.

**3. Относно искането за задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията по въпроса „При какви условия се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ?“.**

Според диспозитива на тълкувателно Решение № 22 на КС от 1995 г. „Когато Конституционният съд обяви за противоконституционен закон, с който се отменя или изменя действащ закон, последният възстановява действието си в редакцията преди отмяната или изменението от влизане в сила на решението на съда.“

В искането на пленума на ВАС се застъпва тезата, че в тълкувателно Решение № 22 от 1995 г. на КС не се дава отговор дали възстановяване действието на предходния закон е приложимо във всички случаи на отмяна на изменящия или отменящ закон, или това е приложимо при определени условия. Предлага се чрез тълкуване от КС да се посочат условия, при които се проявява възстановителното действие на конституционното решение, а именно само по отношение на този предходен закон, който е обществено необходим, актуален и непротиворечив с други закони от сходна дейност. В искането се подчертава, че възстановително действие не следва да се допуска, когато предходният закон или разпоредба са несъответни на закона като цяло или на отделни негови части към влизането в сила на конституционното решение или когато този предходен закон или разпоредба също противоречат на Конституцията, както и обезсиленият.

Подкрепяме изразеното в искането разбиране, че има необходимост от допълване и прецизиране на тълкувателното решение на КС. Не споделяме обаче разбирането на пленума на ВАС, че условията, при които се проявява възстановителното действие на конституционното решение, може да се определят чрез тълкуване от КС. Тълкувателното правомощие на КС се упражнява, за да се изясни смисълът на конституционната разпоредба, а не тя да се допише. Тълкуване в посочения от ВАС смисъл излиза извън конституционните правомощия на КС и го превръща в позитивен законодател, каквато функция Конституцията не му е определила.

Действително конституционната уредба не търпи действието на противоконституционните закони. Основният аргумент на КС в подкрепа на възстановителното действие е, че изискване на Конституцията е да се премахне както противоконституционният закон, така и възникналата законова празнота. Премахването на тази законова празнота обаче не във всички случаи може да е последица от конституционното решение.

Обстоятелството, че конституционният законодател не е предвидил възстановително действие на конституционните решения, не може безусловно да се приема като негов пропуск, който се преодолява от Конституционния съд чрез тълкуване. Възможно е това да е напълно обоснован подход, базиран на възприетия от Конституцията модел на разделение на властите и ясното разграничение на техните компетентности. На Конституционния съд не

са възложени функции по упражняване на положителна нормотворческа дейност, а съмнения в този смисъл произтичат от даденото задължително тълкуване за възстановителното действие във всички случаи на конституционното решение за обявяване противоконституционност на изменителна разпоредба.

Когато се упражнява конституционен контрол върху отменителни законови разпоредби, Конституционният съд преценява дали съответната отмяна засяга или отнема вече придобити конституционно признати и защитени основни права на гражданите; дали се заличава от действащото законодателство единствена защита на такива права; дали се отменя закон, изрично предвиден от Конституцията; дали се ограничават или нарушават конституционно установени правомощия на конституционно определени органи. Ако са налице такива обстоятелства и Конституционният съд обяви за противоконституционна съответната отменителна законова разпоредба, действието на отменената законова уредба се възстановява. За обявяване противоконституционността на отменителната законова уредба обаче Конституционният съд е бил изрично сезиран от съответния орган по чл. 150, ал. 1 от Конституцията. В тази хипотеза конституционното решение има възстановително действие.

Изменителният закон има правноотменителен ефект спрямо предходната законова уредба и правносъздаващ ефект спрямо новосъздадената уредба. Когато се допълва или изменя частично законова разпоредба няма проблем, защото пряко се прилага конституционното правило, че частта от законовата разпоредба, която не е обявена за противоконституционна, запазва действието си (чл. 151, ал. 3).

Не така стоят нещата обаче при цялостно изменение на законова разпоредба. Ако се оспорва такава изменена в цялост законова разпоредба и тя се обяви за противоконституционна, по наше мнение не може да се приеме за безспорно, че обезсилването на изменената разпоредба има за последица и отмяна на отмяната на предишната разпоредба и автоматично възстановяване на старата редакция. Такова възстановително действие може да се прояви само когато КС е бил сезиран не само с искане за обявяване на противоконституционност на изменената разпоредба, но и с искане за обявяване на противоконституционност на отмяната на предишната законова разпоредба. Това е така, защото КС не може да упражнява правомощията си служебно. Дори при направено изрично искане КС може да прецени, че отмяната не е противоконституционна и тогава не може да се прояви възстановителният ефект на неговото решение спрямо предходния закон. Тази хипотеза напълно е игнорирана в тълкувателно Решение № 22 от 1995 г.

В изключителна компетентност на Народното събрание по чл. 84, ал. 1 от Конституцията е отмяната на закон, на отделна законова разпоредба или на част от нея, когато се упражнява законодателна целесъобразност – общественно-политическа, икономическа, социална и т.н. Такава отмяна по целесъобразност не може да се обяви за противоконституционна, още по-малко мълчаливо да се обезсили. Затова, ако няма изрично сезиране и изрично произнасяне по конституционосъобразността на отмяната на предишната законова разпоредба, конституционното решение за обявяване на противоконституционност на изменената разпоредба не може да има възстановително действие по отношение предишната редакция на закона. В този случай отмяната следва да остане в сила и проблемът със законата празнота да се реши от единствено компетентния за това законодателен орган. Автоматичното възстановяване на редакцията на закона преди изменението ѝ може да решава практически проблема със законата непълнота, но същевременно може да създаде значително по-големи проблеми: възстановяване на остаряла и несъответна на останалата част от закона или на други закони уредба или още по-недопустимо – възстановяване на несъответна на Конституцията законова уредба.

В тази връзка следва да се отбележи и промяната на практиката на Конституционния съд при оспорване на закон за изменение и допълнение. (Определение по допустимост от 10.07.2008 г. по к.д. № 5 от 2008 г., Определение по допустимост от 4.06.2009 г. по к.д. № 6 от 2009 г. и др.). Актуалното разбиране на съда е, че този закон има вторичен характер и след влизането му в сила престава да бъде самостоятелен закон и става част от закона, който изменя или допълва. Затова предмет на установяване на противоконституционност от КС са съответните изменени и допълнени текстове на действащия закон. Променената практика на Конституционния съд е основателен аргумент за извод и за промяна на разбирането на съда относно възстановителното действие при обезсилване на изменителни законови разпоредби.

С оглед на гореизложеното Министерският съвет изразява следното становище по поставените в искането въпроси за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията:

По първото тълкувателно питане:

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.

По второто тълкувателно питане:

Решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен ненормативен акт – решение на Народното събрание или указ на президента на републиката, има конститутивно действие в хипотезата, в която актът не е изпълнен или не е приложен. Ако актът е изпълнен или е приложен, решението на КС има установително действие, а правните последици от обявения за противоконституционен ненормативен акт се уреждат от органа, приел или издал акта – Народното събрание, съответно президента на републиката.

По третото тълкувателно питане:

Условията, при които се проявява възстановителното действие на решението на Конституционния съд, не може да се определят чрез тълкуване на Конституцията.

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 на отмяната на закона.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Бойко Борисов)**