

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

изх. № 783/16.07.2019 г.  
София,

Сх. № 183 КД  
Дата 16.07.2019 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ

*В. Д. Брагуван*  
*№ 12/18*  
*Съдие*  
*к.с.*  
*3-Рокна*  
*№ 12.07.19г.*

Приложено, изпращаме Ви искане за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията на Република България, приети с решение на пленума от 03.07.2019 г., както и препис-извлечение от протокола от заседанието на пленума, проведено на 03.07.2019 г.

**ПРИЛОЖЕНИЕ:** Съгласно текста

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ПРЕПИС-ИЗВЛЕЧЕНИЕ

ПРОТОКОЛ

София, 3 юли 2019 година

Днес, 3 юли 2019 г., се проведе заседание на Пленума на  
Върховния административен съд при предварително обявения  
дневен ред:

.....  
.....

2. Приемане на становище по конституционно дело №6/2019 г. за  
установяване противоконституционност на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал.  
1, чл. 70, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 85, ал. 5, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1  
от Изборния кодекс.

3. Отправяне на искане до Конституционния съд за даване на  
задължително тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията на  
Република България.

4. Отправяне на искане до Конституционния съд за даване на  
задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от  
Конституцията на Република България

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ – председател на  
Върховния административен съд

СЕКРЕТАР: ЗОРНИЦА БОЖКОВА – секретар на II колегия на  
Върховния административен съд

.....  
.....

По т. 4

---

---

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 56 съдии,  
„ПРОТИВ“ – 6-ма съдии.

С оглед на резултатите от гласуването Пленумът на  
Върховния административен съд

**Р Е Ш И :**

**ОТПРАВЯ** искане до Конституционния съд за даване на  
задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от  
Конституцията на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ:

СЕКРЕТАР:



Р А Р К О С О Р И Г И Л И И

**ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ИСКАНЕ**

**от**

**ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**за даване на задължително тълкуване на чл.151, ал.2,  
изр.трето от Конституцията на Република България**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) Пленумът на Върховния административен съд (ВАС) отправя настоящото искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на на разпоредбата на чл.151, ал.2, изр.трето от Конституцията на РБ, 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 ?”.**

Искането ни е процесуално допустимо, тъй по тези въпроси Конституционният съд /КС/ не се е произнасял с решение или определение, включително и по тяхната допустимост, т.е не са налице отрицателните процесуални предпоставки на чл.21, ал.6 от Закона за конституционния съд /ЗКС/.

Действително, с решение №22 от 31.10.1995г. по к.д.№25/95г. Конституционният съд е дал задължително тълкуване на разпоредбата на чл.151, ал.2, изр.трето от Конституцията на РБ, но по различен предмет, като е тълкувал конституционната разпоредба от друг аспект, отговаряйки на въпроса: " Какви са правните последици от решенията на КС в хипотезата, когато се обяви за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ, с оглед на чл.151, ал.2, изречение 3 от Конституцията?".

Това решение на КС, не разглежда в пълнота всички правни последици от решенията на КС, с които се обявява за противоконституционен закон или ненормативен акт на НС или президента, а само тези в конкретната хипотеза на зададения

въпрос. Това тълкуване не дава отговор в останалите хипотези, предмет на настоящето искане за тълкуване.

С решението по к.д.№25/1995г. е дадено задължително тълкуване на разпоредбата на чл.151, ал.2, изр.трето от Конституцията, в смисъл, че когато с решение на КС се 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 това решение. Според мотивите на съда изразът „не се прилага“, употребен в чл.151, ал.2, изр.3 КРБ, съдържа забрана за прилагане на закона занапред. 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. Преустановителното действие на обявения за противоконституционен закон е за в бъдеще, считано от влизане в сила на конституционното решение. Това означава, че от този момент се отменя и отменителното му действие спрямо предходния действащ закон. В решението на КС обаче липсва тълкуване за действието на решенията на КС по отношение на заварените правоотношения и висящи съдебни дела, към датата на влизането им в сила /т.е за възможно обратно действие на тези решения в определени случаи/, а също така и при какви условия се проявява възстановителното им действие, няма и тълкуване относно правните последици от решенията на КС в случаите, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт на НС или на президента.

Поради това считаме, че предметът на тълкуване по к.д. №25/1995г. на КС е различен от предмета на тълкуване по настоящето, което прави искането ни допустимо.

Самият Конституционен съд допуска възможността на една конституционна разпоредба да бъдат давани повече тълкувания, когато от прилагането ѝ произтичат различни въпроси, нуждаещи се от тълкуване. В този смисъл са: определение за допустимост по к.д.№23/1995г; определение за допустимост по к.д. №1/2003г.; определение за допустимост по к.д.№3/2004г.; решение по к.д.№7/2005г.; определение за допустимост по к.д.№13/2017г.; и др.

**Ето защо считаме, че искането ни по чл.150, ал.1, вр.чл.149, ал.1, т.1 КРБ за задължително тълкуване на разпоредбата на чл.151, ал.2, изр.трето КРБ, по поставените въпроси, е допустимо и следва да бъде прието за разглеждане по същество.**

### **ПО ВЪПРОС № 1.**

Приетото тълкувателно решение по к.д.№25/1995г. на КС, разреши частично проблемите относно действието и правните последици на решенията на КС, с които се обявява за противоконституционен закон. Стана ясно, че с влизане в сила на решението на КС, с което се обявява за противоконституционен закон, последният не се прилага, т. е същият престава да действа занапред, като от същия момент предходно действащия закон, отменен или изменен с обявения за протиконституционен закон,

възстановява действието си. Двете функции на решението на КС – отменително спрямо обявения за противоконституционен закон и възстановително, спрямо предходно действащия на отменения закон, имат действие занапред, от момента на влизане на конституционното решение в сила, а то е три дни след обнародването му – чл.151, ал.2, изр.2 от Конституцията.

С това решение на КС не се даде тълкуване на други въпроси, възникнали в практиката от решенията на КС, с които се обявяват за противоконституционни закони, а именно: какво става и следва ли да бъде зачетено конститутивното действие на тези решения спрямо заварените правоотношения и висящите съдебни производства по повод на такива правоотношения. Чрез прилагане на обявения за противоконституционен закон или чрез неприлагането му, поради признаване на настъпилата промяна? Ако е чрез признаване на настъпилата правна промяна, тогава би трябвало да се признае обратно действие на решенията на КС, с които се обявява за противоконституционен закон спрямо такива заварени правоотношения и висящи съдебни производства. Това частично обратно действие обаче следва да бъде дадено изрично от КС, чрез тълкуване на разпоредбата на чл.151, ал.2, изр.3 от Конституцията в този смисъл.

Тълкуването по зададеният въпрос от страна на КС на РБ е наложително и поради съществуващата противоречива съдебна практика относно правните последици и действие на решенията на КС, с които се обявява противоконституционност на закон, с оглед чл.151, ал.2, изр.трето от КРБ спрямо заварените правоотношения и висящи съдебни дела. В резултат на това различно възприемане на



правните последици на тези решения на КС, се стигна и до различно правоприлагане, което е в ущърб на обществото. Защото неяснотата по този въпрос предполага едни и същи случаи да биват разрешавани различно, като потърпевши от това са гражданите и организациите, пряко засегнати от издадения административен акт, основан на противоконституционен закон.

Съществуват две групи становища, оформени в практиката на Върховния административен съд, относно действието на отменителните решения на КС, спрямо заварените административни правоотношения и съдебно-административни производства при преценката за съответствие на оспорен административния акт с материалния закон, а именно:

I. Според едното становище, решението на КС има действие и по отношение на висящи, незавършени, но възникнали въз основа на обявената за противоконституционна разпоредба правоотношения и съдебно-административни производства, като издадените индивидуални административни актове са незаконосъобразни и подлежат на отмяна, независимо, че към издаването им законът е бил действащ. Или с други думи това становище признава частично обратно действие на решенията на КС, спрямо заварени административни правоотношения и съдебни производства.

В подкрепа на това становище са:

- Решение №12272 от 11.10.2018г. по адм.д.№10171/2018г., 5-чл.състав на ВАС;
- Решение №235 от 09.01.2015г. по адм.д.№4690/2014г. на ВАС, VII отделение;

- Решение №15499 от 12.12.2018г. по адм.д.№11025/2017г. на ВАС, I – во отделение;
- Решение №6603 от 04.06.2015г. по адм.д.№905/2015г. на ВАС, VI-то отделение;
- Решение №9021 от 03.07.2018г. по адм..№308/2017г. на ВАС, V-то отделение;

По всички тези дела предмет на разглеждане са били касационни жалби на физически лица и административни органи срещу решения на административни съдилища и 3-членни състави на ВАС, по повод на оспорени пред тях административни актове. При служебната проверка за правилното приложение на материалния закон, съответните съдебни състави са констатирали наличието на влезли в сила решения на КС по: к.д.№4/2017г.; к.д.№13/2011г.; к.д.№3/2013г.; и к.д. №2/2016г., с които са обявени за противоконституционни разпоредби от различни закони: чл.214, ал.2 ЗМВР; чл.61с, ал.4 и 5 ЗМДТ; чл.169, ал.4 ДОПК; чл.100, ал.2 ЗДСл., въз основа на които или във връзка с които са били издадени оспорените административни актове.

От мотивите към тези решения е видно, че съдебните състави приемат единодушно, че „основната цел на контрола осъществяван от КС по чл.151, ал.2 и 3 КРБ – отстраняване от правния ред на несъвместими с Конституцията законови положения и осуетяване на тяхното прилагане, налага конститутивното действие на постановеното решение да обхване и заварените висящи правоотношения, които са породени от юридически факти, попадащи в приложното поле на обявената за противоконституционна разпоредба, като тези правоотношения

следва да бъдат уредени съобразно извършената промяна". Според тях приемането на противното, означава да се приложи законова норма, която вече е обезсилена. В подкрепа на това становище за признаване на обратно действие на решенията на КС, спрямо такива заварени правоотношения, съдебните състави сочат разпоредбите на чл.150, ал.2 КРБ и чл.229, ал.1, т.6 ГПК, позволяващи спиране на висящото съдебно производство и внасяне на въпроса за противоконституционност на закона пред КС, съответно спиране на делото при допуснато за разглеждане по същество такова искане от КС. Според същите състави завареното правоотношение следва да бъде преуредено, съгласно настъпилата промяна с влизане в сила на решението на КС.

В едно от тези решения четем: "Данъчното задължение е възникнало, но правото на държавата да търси по принудителен ред неговото установяване и заплащане е погасено с влизане в сила на конституционното решение. Това погасяване настъпва, защото правото е било породено от противоконституционна норма. Именно това следва от чл.151, ал.2 КРБ, който изрично установява, че обявеният за противоконституционен акт от деня на влизане в сила на решението не се прилага. Тези правоотношения, които са възникнали въз основа на противоконституционната норма и които са приключили не се ревизират, но тези от тях, които не са приключили, не могат да бъдат уреждани от противоконституционната норма. Фактически, макар и да имат действие ех нипс, решението на КС, с което се обявява за противоконституционна една правна норма, с оглед на изричната конституционна разпоредба за неприлагане на закона от датата на

влизане на решението в сила, въздейства и върху юридически факти, които са възникнали преди влизането в сила на решението”.

II. Според другото становище решението на КС 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.

В подкрепа на това становище са :

- Решение №9355 от 09.07.2018г. по адм.д.№11520/2016г. на ВАС, V о.;

- Решение №10148 от 25.07.2018г. по адм.д.№13901/2016г., на ВАС, Vo.;

- Решение №8658 от 26.06.2018г. по адм.д.№5133/2017г. на ВАС, V о.;

- Решение №14320 от 21.11.2018г. по адм.д.№12349/2017г.на ВАС, V о.;

- Решение №13845 от 15.12.2016г. по адм.д.№1118/2016г.на ВАС, VII о.

Предмет на проверка в първоинстанционните производства по тези дела са били индивидуални административни актове, издадени на основание обявените с решения на КС за противоконституционни правни норми, както следва: чл.214, ал.2 ЗМВР, с решение по к.д.№4/2017г.; чл.100, ал.2 ЗДСл., с решение по к.д. №2/2016г.; и чл.61с, ал.4 и 5 ЗМДТ, с решение по к.д. №13/2011г.

Съдебните състави приемат, че с решение по к.д. №25/95г. КС е дал тълкуване на разпоредбата на чл.151, ал.2, изр.трето от КРБ. С него е изтълкувано, че с влизане в сила на решението на КС, 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. Поради това и с оглед разпоредбата на чл.142, ал.1 АПК, че съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му, се приема, 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.

В друго от тези решения се излагат мотиви, че обявеният за противоконституционен закон има действие до деня на влизане в сила на решението на КС за отмяната му. Решението на КС за обявяване за противоконституционен закон /законова разпоредба/ действа само занапред и не преурежда със задна дата вече възникнали публични правоотношения, както и не се отразява на законосъобразността на издадени преди решението на КС индивидуални административни актове.

Следва изрично да бъде подчертано, че аргументите в така оформените две групи становища в практиката на Върховния административен съд относно действието на отменителните решения на Конституционния съд са приложими спрямо всички заварени правоотношения, не само спрямо административните такива, предвид факта, че обявяването на противоконституционност

на закон може да оказже влияние във всички сфери на обществения живот.

III. На основание изложеното и за преодоляване на противоречивата съдебна практика относно действието на влезлите в сила решения на КС, с които се обявява за противоконституционен закон, спрямо заварени правоотношения и висящи съдебни производства, произтичащо от непосредственото действие на конституционната разпоредба на чл.151, ал.2, изр.трето КРБ, е необходимо да дадете тълкуване на поставения в настоящето искане въпрос.

Становище по същество Пленумът на Върховния административен съд ще вземе на следващо свое заседание, при евентуално допускане на настоящото искане за разглеждане по същество от Конституционния съд.

### **ПО ВЪПРОСИ №2 и №3:**

Съгласно чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, КС разполага с правомощието да установи противоконституционност не само на законите, но и на другите актове на НС, каквито са решенията, а така също и на актовете на президента, каквито са указите.

Решенията на НС по чл.86, ал.1 от Конституцията и указите на президента, по чл.102, ал.1 от Конституцията са юридически актове, в повечето случаи с ненормативен характер, които не подлежат на съдебен контрол, но подлежат на контрол за конституционност от КС.

Съгласно чл.151, ал.2, изр.3 от Конституцията, „Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизане на решението в сила“. В израза „актът“, влизат и решенията на НС, и указите на президента, когато са били атакувани пред КС и с решение на последния са обявени за противоконституционни. Както е дадено тълкуване по въпроса относно правните последици от решенията на КС, с които се обявява за противоконституционен закон / цитираното по-горе решение по к.д.№25/95г.на КС/, така се нуждае от тълкуване и въпроса относно правните последици от решенията на КС, с които се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт, каквито са решенията на НС и указите на президента. Поради различните хипотези на прилагане възстановителното действие на решенията на КС, по тълкувателно решение №22/31.10.1995г. по к.д.№25/95г. на КС, е необходимо да се даде тълкуване и по въпрос №3, а именно при какви условия се проявява това възстановително действие.

Необходимостта от тълкуване на разпоредбата на чл.151, ал.2, изр.3 от Конституцията по въпроси №2 и №3 възниква поради съществуващото в правоприлагащите органи съмнение и несигурност относно правните последици на решенията на КС, в очертаните с тези въпроси хипотези и с оглед отсъствието на други конституционни разпоредби уреждащи тези правни последици. Тълкуването, дадено от КС, има ретроактивно действие. Приема се, че смисълът на тълкуваната разпоредба е такъв, какъвто е очертан с решението на КС, от момента на влизане в сила на Конституцията на РБ, или от момента на нейното изменение или допълнение. Правните последици от обявяването на един правен акт за

противоконституционен са различни за нормативните и за ненормативните актове. Нормативните актове не се прилагат от деня на влизане на решението на КС в сила. При ненормативните актове приложението им се изчерпва с тяхното изпълнение, поради това, че имат еднократно действие. Оттук и различието в правните последици на решенията на КС спрямо едните и другите видове актове, което налага тълкуването им.

### **ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНЕТО по въпрос №2:**

Решенията на КС по спорове за конституционност са окончателни и задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани – чл.14, ал.5 и 6 ЗКС. Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизане на решението в сила – чл.152, ал.1, изр.3 от Конституцията.

Съгласно чл.86, ал.1 от Конституцията, НС приема закони, решения, декларации и обръщения. Решенията на НС, които имат ненормативен характер, а това са повечето случаи, влизат в сила от момента на тяхното приемане. Решенията на НС са правни актове, които съдържат конкретни или индивидуални юридически предписания. Те се отнасят до конкретни въпроси или до персонално определени лица и имат предназначението да породят правни последици или съдържат оценки за дейността на държавни органи. НС може да приема решения по всички въпроси, които са от негова компетентност. Спрямо дейността му, доктрината обособява три групи решения на НС: решения по осъществяване на контролната дейност; конститутивни решения; и решения по



вътрешноорганизационни въпроси; /"Конституционно право" проф.С.Стойчев/. С най-голямо значение са конститутивните решения на НС, които са правоприлагащи актове и с които се извършва промяна в структурата на НС, в МС, създават се и се закриват министерства, пораждат, изменят или прекратяват права и задължения на народни представители и др; Решенията на НС нямат нормативен характер, тъй като не съдържат абстрактни правила за поведение и нямат неограничено многократно действие. Тяхното действие е еднократно, възниква с приемането им и се изчерпва с изпълнението им.

Съгласно чл.102, ал.1 от Конституцията, президентът издава укази, отправя обръщения и послания. Указите на президента, с малки изключения, също нямат нормативен характер, влизат в сила от момента на тяхното издаване и пораждат незабавно действие. Указите имат конкретен адресат и еднократна изпълнимост по подобие на индивидуалните административни актове, но са различни от тях. Те се издават по конкретни въпроси или уреждат индивидуални обществени отношения. Някои от тях подлежат на приподписване /контрасигнатура/ от министър-председателя или от съответния министър в зависимост от техния характер. Влизат в сила с подписването им, респ.с приподписването им за тези от тях, които изискват това.

Съгласно чл.151, ал.2, изр.3 от Конституцията, обявеният за противоконституционен акт, не се прилага, от деня на влизане на решението на КС в сила. Забраната за прилагане е занаяпред /ex linc/. В резултат на това обявеният за противоконституционен ненормативен акт – решение на НС или указ на президента,

престава да действа, т.е губи силата си на юридически акт, със съответни правни последици. Това е резултат от конститутивното действие на решението на КС.

При това положение какви са правните последици от този отменителен ефект на конституционното решение спрямо обявения за противоконституционен ненормативен правен акт ?

I. Понеже ненормативният правен акт е с еднократно действие неговите правни последици настъпват с изпълнението му. Тогава, когато този акт е изпълнен, както е в повечето случаи, обявяването му за противоконституционен, няма да има действие занапред, защото той е приложен и не подлежи на следващо приложение / за разлика от законите/. Не е приложим и възстановителния ефект на конституционното решение, защото това следва от вида и характера на обявения за противоконституционен ненормативен правен акт, който по първичен начин урежда конкретна материя, без да има предходна такава, която да го замести.

При това положение като правна последица на конституционното решение спрямо обезсиления ненормативен правен акт – решение на НС или указ на президента, е да се признае че има ретроактивното действие, т.е, че отменя с обратна сила този акт – от момента на влизането му в сила, като от същия момент се считат за прекратени и правните последици възникнали от изпълнението му, все едно, че изобщо не е съществувал. Или с други думи да се признае действие *ex tunc* на решението на КС, с което се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт, когато той е изпълнен /приложен/.

Предложението за признаване на обратно действие на решенията на КС в обсъжданата хипотеза, е правилно, защото не е допустимо, решението на НС или указът на президента да са обявени за противоконституционни и същевременно настъпилите от тях правни последици да бъдат запазени в правния мир. Обратната сила на решението на КС защитава непосредственото действие на Конституцията, като не допуска то да бъде осуетено от обявения за противоконституционен ненормативен правен акт. Като се признае обратната му сила се отрича действието на този акт и настъпилите от приложението му правни последици и така се гарантира върховенството на Конституцията.

II. Действието на конституционните решения за обявяване на противоконституционност на ненормативни правни актове *занапред /ex nunc/* е приложимо само в хипотезата на издадени, но неизпълнени такива актове, към датата на влизане в сила на решенията на КС. Приложението на тази хипотеза би била твърде ограничена, тъй като в по-голямата си част ненормативните актове влизат в сила и се изпълняват незабавно. Но признавайки неприлагането им *занапред*, от влизане на решението на КС в сила, тези актове няма да подлежат на изпълнение, поради обезсилването им.

III. При отричане на ретроактивното действие на решенията на КС спрямо обявени за противоконституционни ненормативни актове – решения на НС и укази на президента, остава възможността да се признае, че възникналите правни последици от тези актове, докато са действали, следва да се уредят от органа, който ги е издал – съответно НС или президента, по аргумент от

чл.22, ал.4 ЗКС. Тази законова възможност обаче касае последиците от неконституционният ненормативен акт, преди да бъде отменен, а не последиците от самото решение на КС. При положение, че забраната за прилагане в бъдеще на тази категория обезсилени актове, е неизпълнима, остава правните последици от обезсиления акт, да бъдат уредени от органа, който ги е издал. Това уреждане представлява всъщност преуреждане на уредените веднъж правоотношения, чрез издаване на нов акт, с който бъдат анулирани настъпилите правни последици от обявения за противоконституционен ненормативен акт, или пък да се санират, като бъдат признати за действителни, въпреки противоречието им с Конституцията. Възможността за такова решение е на органа, издател на обезсиления ненормативен акт. Важното при упражняване на това правомощие е правните последици от действието на акта, да бъдат уредени, за да няма правен вакуум и липса на регламентация.

От изложеното следват няколко извода:

1/ Ако обезсиленият, в резултат на конституционното решение ненормативен правен акт е изпълнен, то единствената възможна правна последица на решението на КС по смисъла на чл.151, ал.2, изр.3 от Конституцията, е да се признае неговото ретроактивно действие, т. нар.действие *ex tunc*, при което отмяната на акта се счита за възникнала от момента на влизането му в сила.

2/ Ако обезсиленият, в резултат на конституционното решение ненормативен правен акт, не е изпълнен или приложен, то

на основание чл.151, ал.2, изр.3 от Конституцията, актът не се прилага, от влизане на решението на КС в сила, т.нар. действие ex nunc.

3/ При отричане на правните последици по т.1, остава възможността правните последици от обезсиления ненормативен правен акт, докато същият не е бил отменен с решение на КС по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, да се преуредят от органа, който ги е издал – НС или президента, на основание чл.22, ал.4 от Закона за Конституционния съд. Това не е същинска правна последица от решението на КС, а на акта, който е обявен за противоконституционен.

### **ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНЕТО по въпрос №3:**

Както бе посочено по-горе в настоящето изложение, с решение №22 по к.д.№25/95г., КС даде тълкуване на разпоредбата на чл.151, ал.2, изр.3 от Конституцията, като призна възобновителното действие на предходния закон, в редакцията му преди отмяната или изменението с обявения за противоконституционен закон. За да постанови решението си КС приема, 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. Според КС остават висящи правоотношения и спорове, смуцава се съществуващия правов ред и правна сигурност, а с това се нарушава принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 от Конституцията. За да се избегне

всичко това с цитираното тълкувателно решение се призна възстановителното действие на решенията на КС спрямо предходния закон, действащ преди отмяната или изменението на обявения за противоконституционен. По този начин КС се превръща в „позитивен законодател“, а правните норми на възстановения закон придобиват юридическа сила, автоматично, по силата на конституционното решение за обявяване на противоконституционност на закон, отменящ или изменящ действащ, без да са публикувани в Д.В. /"Обща теория на правото"- Ем.Друмева /.

В даденото тълкувателно решение на КС не е обсъждано и липсва отговор дали възстановяване действието на предходния закон, или разпоредба от него, е приложимо към всички случаи на отмяна на изменящия или допълващия закон, безусловно, или напротив, възстановяването е приложимо, но при определени условия. Въпросът е актуален, предвид нежеланата възможност възобновилата действието си разпоредба да се окаже в противоречие с обновения междуременно закон или в противоречие с действащото законодателство въобще, предвид динамично развиващите се общественно-икономически отношения и съответната им правна регулация към момента на възстановяването. Възможна е и хипотеза при която предходната разпоредба, още преди изменението или допълнението си да е била противоконституционна, поради което спрямо нея не би следвало да се допуска възобновително действие. Такава последица противоречи на принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 от Конституцията.

Затова е наложително, по пътя на тълкуването, КС да очертае условията при които е възможно настъпване на възстановителното действие на неговите решения, с които се обявява за противоконституционен закон, изменящ или допълващ действащ. Или с други думи възобновяване на юридическото действие на предходния закон /разпоредба/, изменен или допълнен с обезсиления от КС закон, трябва да е обусловено от наличието на определени условия, изведени от духа и принципите на Конституцията. Какви да бъдат тези условия се дължи отговор от КС, който по тълкувателен път ще доразвие липсващата конституционна уредба. Хипотезите, при които възстановяването на предходната правна уредба е възможно, трябва да бъдат очертани детайлно, при спазване и баланс на конкуриращите се помежду си конституционни принципи. От една страна е принципът на правовата държава, който изисква страната да се управлява според Конституцията и законите, т.е всички сфери на човешка дейност да бъдат правно регулирани и то по начин, който да гарантира правна сигурност и предвидимост. От друга страна е принципът на разделение на властите, изискващ от всеки държавен орган спазване на конституционно определените му права и място, без намеса в правата на другите. Важно е също така тези условия да удовлетворяват обществените очаквания за справедливост, без да препятстват реализацията на основните права и свободи на гражданите.

В този контекст не трябва да се допуска автоматично възстановително действие на предходен закон или разпоредба, като последица от обявяването за противоконституционен закон,

изменящ или допълващ действащ, **в случаи при които: този предходен закон или разпоредба са несъответни на закона като цяло, или на отделни негови части към момента на влизане в сила на конституционното решение; или когато този предходен закон или разпоредба също противоречат на Конституцията, както и обезсиления;**

В първия случай предходният закон или разпоредба са обективно неприложими, поради това, че: вече е налице нова правна уредба, отговаряща на новите общественно-икономически условия от развитие на обществото, спрямо която предходната е несъответна; поставя изисквания към правните субекти, които противоречат на друг закон от по-висока степен; или пък противоречи на законодателството като цяло; Случаите на обективна неприложимост на предходната уредба могат да бъдат най-различни, поради което следва да бъдат обобщени по няколко признака, гарантиращи, че възстановителното действие ще настъпи само по отношение на този предходен закон, който е общественно необходим, актуален и непротиворечив с други закони от сходна област, която регулира. При тези условия възстановителното действие на предходния закон би отговаряло на Конституцията и на принципа за правовата държава, установен с нея.

Вторият случай, като условие за неприложимост на възстановителното действие на решенията на КС, поставя изискване за наличие на също такава противоконституционност на предходния закон или разпоредба, каквато има и изменения или допълващ го закон, обявен за противоконституционен. За да се приеме това условие е необходимо да се признае правото на КС служебно да се



произнася по конституционността на предходния закон или разпоредба, върху който се разпростира възстановителното действие на решението му, с което се обявява за противоконституционен закон, с който се изменя или допълва предходния закон. Може ли обаче КС служебно и без сезиране от компетентните органи, да следи за тази правна последица на собственото си решение? Отговорът на този въпрос е дискуссионен, но считаме, че следва да бъде отговорено утвърдително, в смисъл, че КС може и е длъжен да извърши такава проверка, защото е гарант за върховенството на Конституцията, от което следва, че не може да допусне възобновителното действие на закон или разпоредба от него, които са също противоконституционни.

С оглед така изложените аргументи, Пленумът на Върховния административен съд намира за необходимо да сезира Конституционния съд с искане за даване на задължително тълкуване на чл.151, ал.2, изр.трето от Конституцията на Република България.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Молим, на основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България, да дадете задължително тълкуване на чл.151, ал.2, изр.трето от Конституцията на Република България:

**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.3 от Конституцията на РБ?”**

**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?”**

Молим да конституирате като страни по делото следните заинтересовани институции: Народното събрание, Президента на РБ, Омбудсмана, Министерски съвет, Министерство на правосъдието, Върховен касационен съд, Висш съдебен съвет и Висш адвокатски съвет.

ПРИЛОЖЕНИЕ: На основание чл.18, ал.3 ПОДКС , прилагаме:

1. Препис-извлечение от протокол за проведено заседание на Пленума на ВАС, от 03.07.2019 г.
2. Преписи от искането за тълкуване до КС на РБ.
3. Копия от цитираните в искането решения на ВАС, както следва:

Решение №12272 от 11.10.2018г. по адм.д.№10171/2018г., 5-чл.състав на ВАС; Решение №235 от 09.01.2015г. по адм.д.№4690/2014г. на ВАС, VII отделение; Решение №15499 от 12.12.2018г. по адм.д.№11025/2017г. на ВАС, I – во отделение; Решение №6603 от 04.06.2015г. по адм.д.№905/2015г. на ВАС, VI-то отделение; Решение №9021 от 03.07.2018г. по адм.д.№308/2017г. на ВАС, V-то отделение; Решение №9355 от 09.07.2018г. по адм.д.№11520/2016г. на ВАС, V о.; Решение №10148 от 25.07.2018г. по адм.д.№13901/2016г., на ВАС, Vo.; Решение №8658 от 26.06.2018г. по адм.д.№5133/2017г. на ВАС, V о.; Решение №14320 от 21.11.2018г. по адм.д.№12349/2017г.на ВАС, V о.; Решение №13845 от 15.12.2016г. по адм.д.№1118/2016г.на ВАС, VII о.;

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД :**

**/Г.Чолаков/**