

Правно мнение

по искането на Пленума на Върховния Административен съд (ВАС) за даване на задължително тълкуване на чл.151, ал.2, изр.3 от Конституцията (Конст) по чл.149, ал.1, т.1 по к.д. № 12 от 2019 г.

1. Подкрепям искането на Пленума на ВАС. Поводът за обсъждането на поставените три въпроса в сезиращото искане е тълк.р. № 22 от 31 октомври 1995 г. на Конституционния съд (КС) по к.д. № 25/1995 г. Това тълкувателно решение беше нееднозначно възприето в правната доктрина и съдебната практика. Имал съм повод да изразявам своето становище, включително и по к.д. № 5 от 7 юни 2019 г. и по к.д. № 9/2019 г. от 7 октомври 2019 г., към което се присъединява и настоящето правно мнение по к.д. № 12/2019 г. То е тяхно продължение. Те са все в „конституционната орбита“ на чл.151, ал.2 Конст.

2. Позоваването на Пленума на ВАС на противоречивата съдебна практика на ВАС по прилагането на чл.151, ал.2, изр.3 Конст в сезиращото искане, според мен, е в пределите на сезиращата компетентност на органите по чл.150, ал.1 Конст. То има значение за обосноваване на необходимостта от задължително тълкуване на Конституцията от Конституционния съд и за утвърждаване на върховенството на Конституцията (чл.5, ал.1 Конст), принципа на правовата държава (чл.4 Конст) и на равенството на гражданите пред закона (чл.6 Конст) и на принципа на разделение на властите по чл.8 Конст.

II.

**По ВЪПРОС 1:** Правни последици от обявен за противоконституционен закон

3. Състоянието на „неприлагане на обявения за противоконституционен закон“ с влязло в сила решение на Конституционния съд по чл.149, ал.1, т.2 Конст е ново разрешение в Конституцията. То е **нова, самостоятелна и оригинална правна конструкция**, въведена с оглед на действието на решенията на Конституционния съд по чл.149, ал.1, т.2 Конст, Конституцията не предвижда изрично неговото постановяване от Конституционния съд. Но то следва пряко от обявяването на „акта“ за противоконституционен по чл.151,

ал.2, изр.3 Конст. „Актът” по смисъла на чл.151, ал.2 Конст включва, закон, друг акт на Народното събрание (решение) и указ на президента. Посочената ключовата правна конструкция изразява богатството и находчивостта на учредителната власт и конституционния законодател на български юридически език ,като прибавя към „прилагането” отрицателната частица „не” и му придава ново-отрицателно съдържание –антоним на прилагането,превръщайки го в „неприлагане.” По смисъл и значение то е близко до чуждата дума в българския език- „субтилен” ( или субтилен),включена в Речника на чуждите думи, изд.БАН, С., 1982, с.824. По своя етимологичен (езиков) произход то идва от думата „ subtilis” на латински език и означава „тънък усет”, „крехък”, „нежен” „остроумен” и др.под.( **М.Войнов и Ал.Милев**, Българо-латински речник, III изд., изд.Казанлъшка долина, С., 1938, с.638. Използва се широко в интеллигентния и и нюансиран изказ на френски език –„subtil,e”, и на английски - “subtle” с изначалното съдържанието, което има в латинския език с действие за напред( вж.по-долу № 4).

4.“Неприлагането на обявения за противоконституционен закон” по чл.151, ал.2, изр.3 Конст е израз на абсолютната несъвместимост и нетърпимост на принципа на правовата държава по чл.4 Конст с „акт”,чиято противоконституционност е установена и призната от Конституционния съд. В този смисъл са и становищата в правната доктрина ( **Ж.Сталев**, За силата на решенията на Конституционния съд, обявяващи закон за противоконституционен, във: Конституционният съд и правното действие на неговите решения, изд.Сиби, С., 1996, с.25-32; **Н.Неновски**,Конституционното правосъдие –изпитание на традиционното мислене правно мислене, във: Конституционният съд, цит.съч., с.49-57.). Словосъчетанието „ висящи дела и заварени правоотношения” ., с което многократно си служат решенията на съдебните състави на ВАС , приложени към сезиращото искане по чл.150, ал.1 Конст схваща”заварените правоотношения”, като част от „висящите дела”. В това се изразяват промените в правния ред и правната сигурност,**конститувното, правопроменящо действие** на тези решения.То се отнася и за решаване на висящите дела пред административните съдилища и Върховния административен съд , а не и за решенията със същия спорен предмет от тези съдилища,които са влезли в сила и запазват своето действие в

името на правната сигурност. В това се изразява **конститутивното действие ex nunc** –за напред, на решенията на Конституционния съд по чл.149, ал.1,т.2 Конст, а не в тяхното ретроактивно действие (обратно действие) (вж.по-долу № 6).

**5.Възстановителното действие** на решенията на Конституционния съд,обявяващи противоконституционност на законите по чл.149, ал.1,т.2 Конст. Това е **нов проблем в българското конституционно правосъдие** , който възникна с т.р.№ 151, ал.2, изр.3 Конст в р.№ 22 от 31 октомври 1995 г. по к.д. № 25 от 1995 г. Тъй като по този въпрос съм представил на 7 юни 2019 г. правно мнение по к.д. № 5/2019 г., което поддържам, ще изложа накратко само мнението си по новите въпроси, които сезиращото искане на Пленума на Върховния административен съд по чл.150, ал.1 Конст поставя по настоящето к.д.№ 12/2019 г.

Систематическото място за уреждането на този въпрос, според мен, поначало е в нормативното тяло на Конституцията и по специално в или в близост с чл.151, ал.2 Конст. Неговото въвеждане по тълкувателен път - с тълкувателно решение за задължително тълкуване по чл.149, ал.1,т.1 Конст,според мен, трябва да се осъществява при спазване на определени предварителни предпоставки само в случаите,когато съществува предходна законова разпоредба в контекста на обявения за противоконституционен закон. „Възобновяването” трябва да бъде изрично посочвано в решението на Конституционния съд със словесното съдържание, което е имал преди обявяването му за противоконституционен в строгите рамки на силната тълкувателна власт, която конституционният законодател е предоставил на Конституционния съд ( вж. **Пенев, П.**, Адвокатът, Конституцията и приложимото право, изд.Фабер, С., 2018, с.51-64).

Основание за подобно силно правомощие на Конституционния съд, обективизирано в р.№ 22 от 31 октомври 1995 г.по к.д.25/1995 г. виждам в отстояване на върховенството на Конституцията и принципа на правовата държава, съответно по чл.5, ал.1 и чл.4 Конст. Така се запазва ролята на Народното събрание,като висш представителен и единствен законодателен орган в държавата ( р.№ 14 от 23 ноември 2000 г. по к.д. № 12/2000 г.)

6. Конституционното основание за конститутивното и възстановителното действие на решението на КС за обявяване на закона за противоконституционен по чл.149, ал.1,т.2 Конст, според мен, е спазването и утвърждаването на принципа на правовата държава, а не е израз на обратно действие на законите. Обявяването на закона за противоконституционен с влязлото в сила решение на Конституционния съд по чл.151, ал.2, изр.2 Конст създава радикално променена нова правна обстановка. То ще се прилага и за заварените правоотношения и висящите дела по тях. Това не е обратно действие на закона, защото няма връщане назад във времето, а действие, като последица от неприлагането на закона и неговото обезсилване за напред (вж.правното ми мнение по от 7 юни 2019 г. по к.д..№ 5 /2019 г.). И в двата случая то е израз на действие на постоянното и без прекъсване действие на основния принцип на правовата държава по абз.3 и чл.4 Конст. Неговото непрекъснато прилагане изключва "вакуум" в действието му след влизане в сила на решението на Конституционния съд по чл.151, ал.2, изр.2 Конст..

7. В отговор на директното запитване на сезиращото искане на Пленума на ВАС по Въпрос 1 за конститутивното действие на решенията на Конституционния съд, с които оспореният закон е обявен за противоконституционен по чл.149, ал.1,т.2 Конст с влизането в сила на решението на Конституционния съд по чл.151, ал.2, изр.2 Констг настъпва неприлагането на противоконституционния закон съгласно чл.151, ал.2, изр.3 Конст. Възстановителното действие на закона следва от р.№ 22 от 31 октомври 1995 г. па к.д. № 25/1995 г. Само в тези случаи предходният закон възстановява своето действие. Възстановеното действие на отменения закон,който не е противоконституционен има действие за напред и се прилага към висящите дела и заварените правоотношения за в бъдеще. Това не е обратно действие на закона.

**ВЪПРОС 2:** Последици от обявени за противоконституционни ненормативни актове по чл. 149, ал.1,т.2 Конст.

8. Предмет на Въпрос 2 са два изрично включени в чл.149, ал.1,т.2 Конст различни видове актове актове:

а) „Други актове на Народното събрание по чл. 86 Конст (решения, декларации и обръщения) . Декларациите и обръщенията не са правни актове и не могат да бъдат предмет на конституционен контрол (Друмева, Ем., Конституционно право, 4 изд., изд.Сиела, С., 2013, с.416,584). Остават само решенията на Народното събрание. Те са от най- различно естество: разрешение за задържане или възбуждане на наказателно преследване срещу народни представители за извършено престъпление от общ характер ( чл.70, ал.1 Конст), използване на български въоръжени сили извън страната, пребиваване на чужди войски на територията на страната и преминаването през нея ( чл.84, т.11 Конст), избирането и освобождаването на ръководителите на БНБ и на други институции (чл.84, т.8 Конст) и др.. Те се приемат от Народното събрание на едно гласуване с обикновено мнозинство (чл. 88 Конст) и т.н.

б) актове на президента, които той издава в изпълнение на своите правомощия по чл.102, ал.1 Конст:укази и обръщения и послания, които отправя.Обръщенията и посланията не са правни актове,поради което са изключени от правните актове на президента. Остават неговите укази в изпълнение на конституционните му правомощия по чл.98 и 99 Конст.

Актовете по б."а" и „б" са твърде различни по правното си съдържание и по органите, които ги издават.Общото между тях е, че са ненормативни.Те не подлежат на съдебен контрол от обикновените съдилища, но подлежат на конституционен контрол по чл.149, ал.1,т.2 Конст ( р.№ 3 от 30 декември 1991 г. по к.д. № 17/1991 г.; р.№ 15 от 28 септември 1993 г.по к.д. 17/1993 г., р.№ 7 от 3 май 1999 г. по к.д. № 6 от 1999 г. и др. ) .

9.Тези актове ( вж.по-горе № 8, б."а" и „б") нямат нормативен характер,защото не съдържат общи правила за поведение с действие върху широк кръг от правни субекти,с многократно приложение и др.под. Те се изпълняват еднократно и правните последици, които пораждат настъпват в правната сфера на отделни лица. Правните последици от тях се пораждат възникват с приемането им от Народното събрание и/или след обнародването им в „Държавен вестник" ( чл.88, ал.3 Конст). В изпълнението им се изчерпва тяхното конститутивно действие. Ако не бъдат оспорени пред Конституционния съд и ако оспореният пред КС акт бъде обявен за противоконституционен, на

основание чл.151 ал.2, изр.3 Конст, този акт следва да се приеме за обезсилен от деня на влизането в сила на решението на Конституционния съд и не се прилага. До тук спира тяхната конституционна уредба в чл.151, ал.2 Конст. От този ден насетне, според мен, би трябвало да се приеме, че оспореният акт, обявен за противоконституционен, загубва своето конститутивно действие и престава да се прилага по смисъла на чл.151, ал.2, изр.3 Конст.

10. **Възстановяването** на предходното състояние на обявения за противоконституционен „акт“ – решение на Народното събрание или указ на президента не е уредено. Тълкувателно решение № 25 от 31 октомври 1995 г. Това решение има точно определено приложно поле и от него не може да се изведе простиране на действието му „по аналогия“ или *mutatis mutandis* разрешение и за решенията на Народното събрание. Макар и включени, наред със законите в обсега на конституционния контрол двете категории актове по чл.149, ал.1, т.2 Конст- нормативни (закони) и ненормативни (решения на Народното събрание и укази на президента) са различни по правната си природа. Твърде различни са от законите, за да се търси общо или сходно решение с решението, което предлага т.р.№ 22 от 31 октомври 1995 г. по к.д. № 25/1995 г.

11. Използването на модела за възобновяване на предходния закон, с неговата нормативна природа и трайно регулиращо въздействие върху обществените отношения, по който правовата държава се управлява по чл.4, ал.1, изр.2 Конст по модела на т.р. № 22 от 1995 г. на КС, според мен, тук е изобщо неприложим за двата вида ненормативни „други актове“ - решенията на Народното събрание по чл.86 и 88 Конст и указите на президента по чл.102, ал.1 Конст с тяхното еднократно действие, които с обявяването им за противоконституционни не подлежат на практическо възстановяване. Ето защо като цяло търсенето на общо разрешение за уреждане на последиците от обявените за противоконституционни закони и ненормативни актове (решения на Народното събрание и укази на президента) по чл.149, ал.1, т.2 Конст, не е вярната писта на търсене, към която ако правилно разбирам сезиращото искане на ВАС по чл.150, ал.1 Конст, то се насочва.

Не може толкова различни по между си по своята правна природа актове по чл.149, ал.1 т.2 Конст - от една страна, законите с тяхната нормативна природа, и от друга, другите актове на Народното събрание (неговите решения по чл.86 и 88 Конст) и указите на президента по чл.102, ал.1 Конст, да имат едни и същи правни последици до край от тяхното обявяване като противоконституционни. Общото между тях е само в чл.151, ал. 2, изр.3 Конст- „неприлагането им „завинаги“ в бъдеще ( вж.по-горе № 4). Другите правни последици на тези различни актове носят белезите на своята правна природа –на нормативни и ненормативни, когато биват обявявани за противоконституционни, защото едните закони (могат да имат свои предхождащи ги закони), а ненормативните- нямат такива свои предхождащи ги актове, защото са еднократно действащи и се изчерпват с упражняването им. Затова, според мен, по - плодотворно ми се струва, че би било търсенето на диференциран подход за разрешаване и уреждане на последиците в тяхното тълкуване по чл.151, ал.2 Конст. Виждам го по скоро в мерки, които трябва да предприема органът, който е издал обявеният за противоконституционен акт по чл.151, ал.2 Конст, т.е. Народното събрание и президентът. Тази насока на тълкуването по чл.149, ал.1 т.1 Конст предлагам като предмет за обсъждане.

### **ВЪПРОС 3:**

12.Третият въпрос е най-важният, но и най-труден и най-деликатен. „Най-важният“ защото се отнася до обявената противоконституционност на закон, а законите са най-честите случаи на „актове“ по чл.151, ал.2 Конст, за които с искания е сезиран Конституционният съд по чл.149, ал.1,т.2 Конст. А „най - трудният и най-деликатният въпрос“, защото става въпрос за тълк.решение № 22 от 31 октомври 1995 г.,постановено в упражняване на Конституционния съд по чл.149, ал.1,т.1 Конст.А това решение разкрива непълноти и недостатъци в мотивите, които изпъкват при неговото прилагане,които трябва да бъдат открито посочени и преодолени. Това изисква допълнителни тълкувателни усилия и, според мен, по-голямо и по-силно правно въображение, в най-добрия смисъл на това пожелание. Основната част от тях са изложени в сезиращото искане ( с.18-22). Имал съм възможност да изложа своето становище по този

въпрос далеч преди сезиращото искане на ВАС ( сп. Съвременно право, 1998, бр.6, с.7-23).

13. По изложеното искане на Пленума на ВАС бих искал да подчертая необходимостта от съобразяване на възстановявания предходен закон с принципа на правовата държава и разделението на властите и изобщо върху необходимостта от конкретно обосноваване на становището на Конституционния съд във всеки отделен случай. Всяка идея за „автоматично” действие на цит.р.№ 22/1995 г.би трябвало да бъде изоставена. По начало правото не действа „автоматично”, а се прилага, според конкретните обстоятелства за съвместимост на възстановявания предходен закон по конкретния спор и се движи от волята и активността на страните –правните субекти и задължените лица и държавни органи по спора –предмет на делото. Нужно е обогатяване на съображенията с нови доводи,след като искането е допуснато,което само по себе си не обуславя неговото уважаване с оглед на бъдещето действие на неговото възприемане за утвърждаване принципа на правовата държава и защитата на правата на гражданите. Въпросът е не само в това да не се създава „вакуум” в осъществяването на принципа на правовата държава, но и в това възобновяването на принципа на правовата държава да предоставя повече справедливост и правна сигурност на гражданите и юридическите лица в държавата.

14.Интересно би било например, ако Конституционният съд проучи досегашната практика на Конституционния съд след приемането на цит.р.№ 22 от 31 октомври 1995 г. през изтеклите 24 години на неговото действие и прилагане с оглед на съответствието на възстановения закон с върховенството на Конституцията и принципа на правовата държава и действието на принципа на разделението на властите по чл.8 Конст. Заслужава да се обърне специално внимание и на съответствието на възстановения предходен закон с международните договори, по които България е страна и общопризнатите норми на международното право ( чл.149, ал.1,т.4 Конст), на съответствието му с нормите на правото на Съвета на Европа ( Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, Европейската социална харта и др.),на първичното право (Договорите и Хартата на основните права на Европейския



съюз след приемането на България за член на Съюза от 1 януари 2007 г. и др. под. Няма пречка в настоящето решение да открие път за по-нататъшно продължаване на неговото обсъждане, Но не бива да се бърза с времето. Особено при тълкувателните решения на КС, които са особено „времепоглъщащи“ за мислене. Всяко изречение в тях и техните мотиви задължават. Тълкувателно решение № 22 от 31 октомври 1995 г. е поучителен пример и в това отношение. Но сложността и многообразието на правните въпроси, които възникват, си го заслужават.

20 октомври 2019 г.

проф. д-р на юрид. н. Васил Мръчков