



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 154 К 5 / 19 г.

Дата 14.06.19 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№... 01.03-38
... 14.06 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 № 5 за 2019 г.

Становището е одобрено с Решение №339 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 № 5 ЗА 2019 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 9 май 2019 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 5 за 2019 г., образувано по искане на тричленен състав на Върховния касационен съд, Гражданска колегия, първо отделение, за даване на 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 закон с еднократно действие?“

В искането на тричленния съдебен състав се твърди, че за произнасяне по разглеждания гражданско-правен спор следва да се извърши преценка на правната характеристика и на последиците от Решение № 12 на Конституционния съд от 1998 г. по к.д. № 13 от 1998 г., с което е обявена противоконституционност на Закона за обявяване държавна собственост имотите на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис и

на техните наследници (ДВ, бр. 305 от 1947 г.). В искането се излагат две становища, които са противоположни, поради което според тричленния състав се създават условия за противоречива съдебна практика. Основният акцент в питането се поставя върху въпроса дали цитираното конституционно решение има правновъзстановително действие относно отнетото право на собственост. От нееднозначния отговор на този въпрос в доклада на Временната комисия за възстановяване на отнетото и възстановено имущество на семействата на бившите царе Фердинанд I и Борис III, създадена в 40-ото Народно събрание, възниква необходимостта от даване на задължително тълкуване на конституционната разпоредба на чл. 151, ал. 2, изречение трето относно последиците от решенията на Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на законите с еднократно действие.

1. Относно допустимостта на искането на тричленния състав на Върховния касационен съд, Гражданска колегия, първо отделение за даване на задължително тълкуване:

За първи път Конституционният съд допуска искане за даване на задължително тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от отделен съдебен състав на Върховния касационен съд.

Тълкувателното правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията се упражнява само от изрично посочените в чл. 150, ал. 1 от Конституцията органи. Многократно в своята практика Конституционният съд се е произнасял по въпроса в какъв състав Върховният касационен съд (ВКС) или Върховният административен съд (ВАС) може да сезира Конституционния съд в хипотезите по чл. 150, ал. 1 и по чл. 150, ал. 2 от Конституцията. Постоянна и непротиворечива досега е практиката на Конституционния съд, че правомощието по чл. 150, ал. 1 от Конституцията се осъществява от пленумите на ВКС и ВАС и от общите събрания на техните колегии. Това е така, защото чрез искането за задължително тълкуване (абстрактен нормен контрол) се упражнява властническа компетентност, когато то се прави от пленума на всички съдии от ВКС или ВАС като цялостен орган, съответно се упражнява компетентност по осъществяване на върховен съдебен надзор за точното и еднакво приложение на законите, когато то се прави от общото събрание на съответната колегия на ВКС или ВАС.

Тази компетентност е различна от дейността по правораздаване, която осъществяват отделните състави на ВКС и ВАС. Отделен състав на ВКС или ВАС може да упражни само правомощието по чл. 150, ал. 2 от Конституцията, когато при разглеждане на конкретно дело установи несъответствие между приложимия по конкретния спор закон и Конституцията. И това е съществена разлика между конституционната уредба в чл. 150, ал. 1 и в чл. 150, ал. 2 относно възможността на ВКС и ВАС да сезират Конституционния съд. Това разбиране е изразено и в *диспозитива* на тълкувателно Решение № 3 на Конституционния съд от 2005 г. по к.д. № 2 от 2005 г.:

„Правомощие да сезира Конституционния съд по чл. 150, ал. 1 от Конституцията имат пленумите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, състоящи се от всички съдии и общите събрания на техните колегии.“

Правомощието по чл. 150, ал. 1 от Конституцията не се отнася за всички подразделения на ВКС и ВАС (каквито доводи се излагат за първи път от Конституционния съд сега в определението му от 9 май 2019 г.) и затова не може да се упражнява от отделните съдебни състави на ВКС и ВАС. Изрично уредената хипотеза по чл. 150, ал. 2 ясно показва каква е волята на конституционния законодател. Добрата идея за разширяване на възможността за сезиране на Конституционния съд по наше мнение обаче може да се реализира единствено чрез съответно изменение на Конституцията, а не чрез практиката на Конституционния съд. В разпоредбата на чл. 149, ал. 2 от Конституцията изрично е предвидено, че със закон не могат да се дават или отнемат правомощия на Конституционния съд. На по-силно основание тази забрана се отнася за тълкувателната дейност на Конституционния съд.

В искането на тричленния състав се отбелязва, че е било свикано общо събрание на гражданската колегия на ВКС, което не е приело предложението за сезиране на Конституционния съд с искане за задължително тълкуване. Чрез допускане на искането на съдебния състав Конституционният съд игнорира волята на оправомощеното да сезира съда подразделение на ВКС – гражданската колегия. Не може безусловно да се приеме за вярно твърдението на тричленния съдебен състав, че съществува опасност от създаване на противоречива практика на съдилищата, която налага задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията. Налице е отказ на общото събрание на гражданската колегия на ВКС да констатира такава необходимост. А тълкувателното правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията се упражнява, за да се установи точният смисъл на конституционна разпоредба, по която има

спор, констатира се неяснота или противоречие, прилагането е противоречиво. Многократно в своята практика Конституционният съд е подчертавал, че тълкувателното правомощие се упражнява само при наличие на тези условия и то не може да се осъществява в отговор на доктринерен спор или конюнктурни политически интереси.

С допуснатото искане на съдебния състав се подлагат на съмнение и вече влезли в сила съдебни актове (някои от заведените съдебни дела по т.н. „царски имоти“ са приключили с влезли в сила съдебни решения), заобикаля се правомощието на гражданската колегия на ВКС да упражнява съдебен надзор за точното и еднакво приложение на закона чрез приемане на тълкувателно решение при наличие на противоречива или неправилна съдебна практика или чрез сезиране на Конституционния съд с искане за даване на задължително тълкуване на Конституцията.

Предвид изложеното и във връзка с чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (съдът може да се произнася по допустимостта на искането във всяка фаза на конституционното дело) считаме, че искането на тричленния състав на ВКС за даване на задължително тълкуване следва да се отклони от Конституционния съд като недопустимо и производството да се прекрати.

2. Относно правната същност на реституцията и нейната относимост към Конституцията:

Искането за задължително тълкуване се свързва с наличието на висящи съдебни производства относно споровете за собственост, отнасящи се до т.н. „царски имоти“. С Решение № 12 на Конституционния съд от 1998 г. по к.д. № 13 от 1998 г. беше обявен за противоконституционен Законът за обявяване държавна собственост имотите на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис и на техните наследници – ЗОДС (ДВ, бр. 305 от 1947 г.)

Това е закон с еднократно действие, което е приключило много години преди приемането на новата Конституция от 1991 г. В този смисъл е спорно и дали изобщо той попада в кръга на заварените закони по § 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията (разпоредбите на заварените закони се прилагат, ако не противоречат на Конституцията), които подлежат на конституционен контрол – но не защото са приети преди новата Конституция, а защото не се прилагат. В този смисъл се е произнасял Конституционният съд не само преди, но и след приемането на Решение № 12 от 1998 г.

С Определение № 3 от 1994 г. по к.д. № 7 от 1994 г. Конституционният съд е отклонил като недопустимо искането на Върховния съд за установяване на несъответствие с Конституцията на Наредбата-закон за съдене от Народен съд виновниците за въвличане България в Световната война срещу съюзените народи и за злодеянията, свързани с нея (НЗНС). Изложени са съображения, че наредбата-закон е с еднократно и ограничено по време действие, че с настъпване на крайния срок този закон престава да действа и да регулира обществени отношения за в бъдеще (с този закон също се извършва конфискация на имущества). В това определение Конституционният съд е приел, че „заварен закон по смисъла на § 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията е този, който е действал и се е прилагал към момента на влизането ѝ в сила. НЗНС е временен закон с еднократно действие... *Отстраняването на последици от прилагането на този закон може да стане по законодателен ред.....* При това положение Конституционният съд не е компетентен да преценява съответствието му със сега действащата Конституция. *Конституционният съд е компетентен да се произнася по съответствието на действащи закони с Конституцията, но не и на тези, които са престанали да действат преди влизането ѝ в сила.*“

С Определение № 1 от 1999 г. по к.д. № 37 от 1998 г. Конституционният съд е прекратил и конституционно дело № 37 от 1998 г. поради недопустимост на искането за установяване на противоконституционност на Закона за допитване до народа за премахване на монархията и прогласяване на народна република и за свикване на Велико народно събрание (ДВ, бр. 174 от 1946 г.). В това определение (прието след Решение № 12 от 1998 г.) отново се излагат аргументи, че искането се отнася до закон, който предхожда новата Конституция, че според § 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията завареното право остава в сила, освен ако противоречи на Конституцията. Прави се извод, че „завареното право трябва да е още в сила, за да може спрямо него да се приложи цитираната разпоредба. *Ако то е престанало да действа още преди влизане в сила на действащата Конституция, недопустимо е да се проверява дали то съответства на Конституцията или ѝ противоречи.* Такъв е случаят със закона, предмет на искането. Именно за това е безпредметно да се проверява дали той съответства на Конституцията или не. *Тази безпредметност прави искането недопустимо.*“

Тези съображения са били напълно относими и към допустимостта на искането за обявяване на противоконституционност на ЗОДС. Констатира се различен подход на Конституционния съд към исканията за обявяване на противоконституционност на закони със сходна правна характеристика (които са престанали да действат към влизането в сила на новата Конституция). Този

различен подход може да се обясни по наше мнение с обстоятелството, че Решение № 12 на Конституционния съд от 1998 г. за обявяване на противоконституционност на ЗОДС от 1947 г. - закон с еднократно действие, който не се е прилагал при влизането в сила на новата Конституция, има само установително, морално и декларативно значение, прокламиращо негативно отношение към незачитането в отминал общественно-исторически период на основни конституционни права на гражданите и в частност правото на неприкосновеност на личната собственост. Това решение няма възстановяващ ефект спрямо отнетото право на собственост, но то е индикация за необходимостта от приемането на реституционен закон, с който се уреждат правните последици от извършеното принудително отнемане на лична собственост.

Реституционни закони са приети и за уреждане на правните последици на други закони и актове, с които държавата принудително е отнела лична собственост на граждани. За приемането на реституционно законодателство не е необходимо съответните закони да са обявени за противоконституционни, някои от тях дори не са изрично отменени от Народното събрание (именно поради еднократното им действие) или пък се считат за отменени по силата на § 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията.

Реституционното законодателство е основано на общ принцип за възстановяване на собствеността – имуществата да са одържавени принудително и без заплащане на равностойно обезщетение. В съответствие с конституционното изискване по чл. 6, ал. 2 за равенството на гражданите пред закона този принцип без съмнение се отнася и за личната собственост на бившите царе Фердинанд и Борис и техните наследници. Доколкото обаче реституцията не произтича пряко от Конституцията, право на законодателния орган е да предвиди условията и реда, по които тя да се извърши. В този смисъл са и мотивите на Решение № 15 на Конституционния съд от 1998 г. по к.д. № 12 от 1998 г.:

„Реституцията на имущества, най-общо казано, не е уредена в Конституцията. Конституционни разпоредби за нея няма. Тя не може да бъде разглеждана и причислявана към основните права на гражданите, нито да бъде третирана за пряко конституционно задължение на държавата, отговарящо на съответни права. Дали да бъде проведена и в каква форма, както и за какви имоти, на кои собственици и в какъв размер, са въпроси на законодателна преценка за целесъобразност. Законодателят е компетентен да ги реши, разбира се, като държи сметка за принципите и изискванията на основния закон.“

Цитираното Решение № 15 от 1998 г. е последваща практика на Конституционния съд, от която индиректно може да се направи извод за виждането на съда, че Решение № 12 от 1998 г. няма реституционен ефект, тъй като то няма пряко възстановяващо действие спрямо отнетото право на собственост.

Съгласно действащото българско законодателство (чл. 77 от Закона за собствеността) правото на собственост се придобива чрез правна сделка, по давност или по друг начин, определен в закона. Затова закон следва да определи и начина за реституция на т.н. "царски имоти", като без значение за конкретното конституционно дело е спорът дали тя може да се извърши по някои от вече приетите реституционни закони или е необходим отделен реституционен закон.

По правило българското реституционно законодателство съдържа изчерпателно изброяване на актовете, въз основа на които принудително е отнето имущество на граждани, като в зависимост от спецификата на уредбата в тези отчуждителни закони и актове законодателят определя условията, реда, размера и всички други параметри на реституционния процес. Затова по наше мнение и реституцията на т.н. „царски имоти“ следва да се извърши при определени законови условия и ред, които да отразят особената специфика на тези имоти - част от тях не са били лична собственост на бившите царе, а са били държавна собственост, която се е владеела и ползвала чрез Интендантството на Цивилната листа на Негово Величество Царя. След обстойно изследване на цялата действаща по време на Търновската Конституция нормативна уредба в съдебната практика се приема за установено, че Интендантството е било държавно юридическо лице – учреждение, създадено по разпоредителната система, което придобива собственост и извършва дейност със средства от държавния бюджет и осигурява с дейността си издръжката и грижите за царя като държавен глава, а не е частна структура, призвана да управлява единствено средствата, отпуснати от бюджета като Цивилна листа на царя и апанажи на членовете на неговото семейство.

Обективно е съществувало разграничение между имотите, които са лично придобити или наследени от бившите царе като физически лица, от имотите, които са им били предоставени за ползване в качеството им на държавни глави. Затова не всички имоти, фигуриращи в Списъка на царските имоти, изготвен от правителството на Кимон Георгиев, са били тяхна лична собственост. А дори в списъка да се изброяваха само имоти - лична собственост на бившите царе, този документ не може да има правопораждащо или правоустановяващо действие по отношение правото на собственост, каквото действие се претендира от защитниците на тезата за

възстановителното действие на Решение № 12 на Конституционния съд от 1998 г.

Предвид изложеното може да се заключи, че ЗОДС е закон с еднократно действие, което се изразява в трансформирането на вещното право на лична собственост на царското семейство в държавна собственост, а обявяването на закона за противоконституционен не възстановява с обратна сила отнетото право на собственост. Настъпилите вещно-правни последици не могат да се отменят по силата на конституционното решение, с него не отпада правото на собственост на държавата и не се възстановява правното положение отпреди обявения за противоконституционен закон. Правоотношенията, които са възникнали, развили са се и са приключили преди приемането на противоконституционния закон, не могат да се заличат с обратна сила. Правните последици от обявения за противоконституционен ЗОДС може да се уредят само от Народното събрание чрез закон с реституционен ефект.

3. Относно искането за задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето по въпроса „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие?“

Според конституционната уредба в чл. 151, ал. 2 и ал. 3 решенията на Конституционния съд влизат в сила три дни след обнародването 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.

Относими към въпроса за правните последици от решенията на Конституционния съд са и разпоредбите на чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) - решенията на Конституционния съд са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани, и на чл. 22, ал. 4 - възникналите правни последици от акта, обявен за противоконституционен, се уреждат от органа, който го е постановил.

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. В това се изразява *конститутивното му действие, което е равносилно на отмяна на закон от Народното събрание.*

И по-нататък в мотивите на същото решение:

„Едновременно с това отмяната на изменения или отменения 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 налице е и *възстановителното действие на решението на съда по отношение отменения или изменения закон.*“

От конституционната уредба в чл. 151, ал. 2 и от практиката на Конституционния съд може да се направи единствено възможният извод, 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 ясния текст на чл. 151, ал. 2 от Конституцията трудно може да се обоснове обратно 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.*“

Продължават обаче споровете в правната доктрина и практика (разбира се, без да се оспорва задължителният характер на решението на КС) дали действителната воля на конституционния законодател е да приравни обявяването на закон за противоконституционен от Конституционния съд с отменянето на закон от Народното събрание, при положение че конституционният законодател използва различна терминология в конституционните разпоредби на чл. 151, ал. 2 (актът не се прилага) и на чл. 84, т. 1 (отменя закон), както и дали решението на Конституционния съд може да има възстановително действие по отношение на редакцията на отменен или изменен закон. 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.

Тезата за възстановителното действие спрямо предходния изменен или отменен закон се аргументира от Конституционния съд с тълкуване на законовия текст на чл. 22, ал. 4 от ЗКС в смисъл, че в правомощие на органа, издал акта, е да уреди само правните последици в периода на прилагането на противоконституционния акт до обявяването му за противоконституционен. Допуснатата възможност да се уреждат правните последици в период, в който законът не е обявен за противоконституционен, при положение че Конституцията не приравнява противоконституционния закон на нищожен за правния мир акт, поражда съмнения за допускане на обратна сила на решенията на Конституционния съд, съответно за конституционно несъответствие на чл. 22, ал. 4 от ЗКС в изтълкувания му от съда смисъл. Отговорите на тези въпроси имат значение и за конкретното конституционно дело. Дали е необходима промяна на това тълкуване е въпрос, който ще реши Конституционният съд, в чиято практика са налице примери за мотивирана промяна на становища. Принципната позиция на Конституционния съд за промяна на практиката му е аргументирана в мотивите на Решение № 4 от 2012 г. по к.д. № 14 от 2011 г.:

„Решенията на Конституционния съд са задължителни съгласно чл. 14, ал. 6 ЗКС за всички държавни органи, юридически лица и граждани. Правната им сила има и времеви граници и приключва, ако релевантни за решението фактически състави претърпят промени спрямо момента на произнасяне на решението. Конституционният съд, след като е произнесъл решението си, не може да го отмени или не може да възприема за действаща законова разпоредба, която е обявил за противоконституционна. *Конституционният съд обаче не е обвързан „завинаги“ от своите правни разбирания. Развитието на правото е обективен процес, което позволява тълкуването на правните разпоредби да бъде „отворено“ и към други виждания, както и да държи сметка за осъществените междуременно значими промени в обществения живот. Аргументите за стабилност на съдебната практика и за еднакво произнасяне по сходни случаи за в бъдеще нямат по-голяма тежест в сравнение със съображенията за развитие на правото, като всяко отклонение от досегашната практика трябва да бъде обосновано и оправдано. Поради това при установена обществена необходимост Конституционният съд може да формира нови разбирания и нови правни категории, които да са повлияни от еволютивното правно мислене и от оценката на променените обстоятелства, поради което тези съображения придобиват по-голяма тежест.“*

Тълкувателното питане се отнася до законите с еднократно действие, поради което следва да се направи разлика между закон в материален смисъл и закон във формален смисъл. Законът в материален смисъл съдържа общи правила за поведение, които уреждат трайно за в бъдеще основни обществени отношения, т.е. съдържа правни норми и е израз на същинската нормотворческа компетентност на законодателния орган. Законът във формален смисъл е всеки акт на законодателния орган, който е приет по установения законодателен процес, без да съдържа правни норми – т.е. не урежда общи правила за поведение, които са насочени към бъдещото поведение на правните субекти или не регламентира основни обществени отношения.

Законите с еднократно действие са закони във формален смисъл, защото те не съдържат правни норми, с които за в бъдеще се уреждат основни обществени отношения. Конституционният съд е имал повод да констатира, че при законите във формален смисъл следва да се приеме за меродавно предметното съдържание на акта, а не неговото наименование. Така с Решение № 17 от 1995 г. по к.д. № 13 от 1995 г. Конституционният съд е обявил за противоконституционна ал. 2 в чл. 3 от Закона за държавния бюджет за 1995 г. относно отказа на Народното събрание да включи в разпоредбата бюджет на Висшия съдебен съвет. Конституционният съд е преценил, че това е отказ, който не се отнася до първичната нормотворческа компетентност на Народното събрание и затова се приема като управленски акт с отрицателно съдържание - отказ в сферата на другите актове на Народното събрание по чл. 149, ал. 1, т. 2, а не като закон. Възможно е и в други случаи закон във формален смисъл да се обяви за противоконституционен от Конституционния съд като друг акт на Народното събрание предвид предметното му съдържание, а не като закон. И в двете хипотези правните последици от решението на Конституционния съд са едни и същи.

Предвид особената характеристика на законите във формален смисъл, в частност на законите с еднократно действие, може да се направи извод, че мотивите и диспозитивът на Решение № 22 от 1995 г. (относно конститутивното (отменително) и възстановителното действие на решението на Конституционния съд) са неотнормими към тълкувателното питане по настоящото конституционно дело. Аргументи за такъв извод се съдържат и в практиката на Конституционния съд.

Според мотивите на 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.*“

Според 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.*“

Следователно щом действието на закона с еднократно действие е приключило преди решението на Конституционния съд за обявяването му за противоконституционен, конститутивното (отменителното) действие на решението, изразяващо се в обезсилване действието на закона за в бъдеще, не може да се прояви, защото няма за предмет прилагащ се закон.

Такова решение няма и възстановително действие. Мотивите и диспозитивът на тълкувателно Решение № 22 от 1995 г. относно възстановителното действие на решението на КС към отменения или изменения предходен закон не може механично да се отнесат към хипотезата, в която няма предходен закон. Твърдението (аргументирано с това тълкувателно решение) за възстановяване на предходно правно и фактическо положение е неоснователно, защото не е в съответствие с

конституционни разпоредби и принципи. Възприемането на тезата за възстановително действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие, по същество означава:

- придаване обратна сила на решенията на Конституционния съд в противоречие с уредбата в чл. 151, ал. 2 и 3 от Конституцията;

- определяне на Конституционния съд като позитивен законодател в противоречие с установените правомощия на Конституционния съд в чл. 149 и на Народното събрание в чл. 84 от Конституцията и на конституционния принцип за разделение на властите по чл. 8;

- създаване на правна несигурност в противоречие с конституционните принципи на правната държава по чл. 4, ал. 1 и върховенството на Конституцията в йерархията на нормативните актове по чл. 5, ал. 1.

Извод за възстановително действие не следва и от разпоредбата на чл. 22, ал. 4 от ЗКС, която според Конституционния съд има предвид уреждане от законодателния орган на правните последици, възникнали от прилагането на противоконституционния закон до отмяната му с решението на Конституционния съд.

През този период е възможно да са извършени правни сделки, да са издадени административни актове, да са постановени съдебни решения. При преценка на въздействието на решението на Конституционния съд спрямо правните последици, възникнали от правни сделки, актове и други юридически факти, основани на противоконституционния закон с еднократно действие, следва се отбележи, че тези сделки, актове и др. запазват своето правно действие. Правната сигурност изисква стабилност на правните последици от всички извършени през този период правни действия. Същевременно обаче следва да се има предвид, че тези правни последици произтичат от правна норма, която макар и с еднократно действие е обявена за противоконституционна. Задължителният характер на решенията на Конституционния съд изисква предприемане на съответните необходими действия както от Народното събрание (като законодателен орган), така и евентуално от правоприлагащия този закон административен или съдебен орган, пред който има висящо административно или съдебно производство.

С оглед на изложеното Министерският съвет изразява следното становище по искането за даване на 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 закон с еднократно действие?“

1. Решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие, няма конститутивно и възстановително действие. Прилагането на закон с еднократно действие е ограничено по време, поради което е невъзможно действие по спиране на прилагането на закона 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.

2. Решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие, има констативно (установително) действие. Това действие се изразява в установяване от Конституционния съд на противоконституционност на закон. Възникналите правни последици от обявения за противоконституционен закон с еднократно действие се уреждат от Народното събрание или от съответния правоприлагащ закона административен или съдебен орган, пред който има висящо производство.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)