

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

по конституционно дело № 5 от 2019 г.

от проф. Емилия Друмева,

Юридически факултет на Пловдивския Университет „Паисий Хилендарски”

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 9.05.2019 г. и писмо на председателя проф. Борис Велчев към мене е отправена покана да представя мнение по конституционно дело № 5 от 2019г. Производството е образувано по искане на тричленен състав на Върховния касационен съд за тълкуване на чл.151, ал.2, изр. 3 от Конституцията, конкретно изясняване на въпроса: „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие“.

Основен белег на същността на Конституцията е нейното върховенство (чл. 5, ал.1 и 2). Обществената си легитимност Конституционният съд (КС) черпи именно в гарантирането върховенството на Конституцията. С оглед на това е и основното му правомощие да установява противоконституционност на законите, другите актове на парламента и актовете на президента (чл. 149, ал. 1, т.2 от Конституцията). Съгласно чл. 151, ал.2, изр.3 от Конституцията „Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизане на решението в сила”. Като се има предвид систематичното място на конституционната разпоредба, предназначението ѝ е да регламентира правните последици на влезлите в сила решения на Конституционния съд. Същото правило е възпроизведено и в чл. 22, ал.3 от Закона за Конституционен съд.

I.

С Решение № 22 от 1995 КС дава задължително тълкуване на конкретен аспект от разпоредбата на чл. 151, ал.2, изр. 3 от Конституцията, по-точно какви са правните

последници от решението на Конституционния съд, с което се установява противоконституционност на закон, с който се отменя или изменя действащ закон. В мотивите на решението съдът приема, че действието на един закон се състои в неговото прилагане от влизането му в сила до момента, в който бъде отменен. Обявеният за противоконституционен закон престава да действа и да регулира обществени отношения. Той губи правния си ефект и „престава да съществува като нормативен акт“. Като бъдат съпоставени конкретният тълкувателен въпрос в искането на главния прокурор по к.д. № 25/1995, мотивите, и самият диспозитив на това решение се налага обоснован извод, че Конституционният съд, тогава през 1995 г. при тълкуването на чл. 151, ал.2, изр. 3 се фокусира върху последиците на решението относно действието на обявения за противоконституционен закон, **но в смисъл на нормативен акт** („с продължаващо действие“ според сегашното искане). Съгласно чл. 1а от Закона за нормативните актове нормативният акт съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган

От протоколите на Комисията по изработване на проект за Конституция (Заседание от 20 февруари 1991 г.), така и от Стенографските дневници от заседанията на Великото Народно събрание (25 юни 1991 г., Книга 49.1) е видно, че под „прилагане на акта, обявен за противоконституционен“ конституционният законодател има предвид закона като нормативен акт, като източник, съдържащ правила за поведение, разчетени на многократно прилагане, т.е. последиците му не се изчерпват с еднократно прилагане.

II.

Контролът за конституционност съобразно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията обаче обхваща както нормативни актове, така актове с еднократно действие. Първите актове съдържат общи правила за поведение, които имат нееднократно действие. Вторите, с еднократното си прилагане изчерпват своето съдържание. На пръв поглед, нормативните актове ще бъдат законите и Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание, а актовете с еднократно действие - решенията на Народното събрание и указите на президента. Парламентарната и конституционната практика обаче опровергават такъв извод. Народното събрание е приемало и приема закони или отделни законови разпоредби с еднократно действие. Такива закони за били и предмет на производства пред Конституционния съд (Решение №7/2011 от к.д. №21/2010г.; Решение №8/2012г. по к.д. №16/2011г; Решение № 3 от 7 март 2019 г. по к.д. № 16 от 2018 г.). Немалко решения на Народното събрание с еднократно действие са били обявени за противоконституционни в рамките на контрола по чл. 149, ал.1, т.2 от Конституцията – Решение № 13 от 1994 г. по к.д. 13/94 , Решение № 17 от 1997 г. по к.д. 10/97 , Решение № 9 от 2016 г. по к.д. 8/16 , Решение № 2 от 2018 г. по к.д. 8/2017.

От друга страна, Народното събрание приема (макар рядко) и нормативни решения – например решения за мораториум. Неголям е броят и на указите на президента с нормативен характер – напр. за ранговете и чиновете във висшия команден състав на Въоръжените сили и др.

III.

В искането се посочва (с. 6), че в юридическите среди битува мнението, което се споделя (безлично), за това, че в рамките на контрола за конституционност може да бъде обявен за противоконституционен само закон, който е „с продължаващо действие”, в т.ч. и към датата на произнасянето на КС; ако за противоконституционен е обявен акт с еднократно действие, това действие, веднъж осъществено практически се изчерпва и преустановява преди КС да е сезиран.

Наистина в юридическите среди въпросът е бил поставян, и то още в първите години от функционирането на КС. С Решение № 2 от 1993 г. по к.д. 36/1992 е обявена частична противоконституционност на решение на Народното събрание, имащо еднократно действие. Четирима съдии не са съгласни и излагат аргументите си в *особено мнение*, базирани върху изтъкваните особености и различия в контрола за конституционност, когато той се упражнява върху законите като нормативни актове и когато - върху решенията на Народното събрание като актове с еднократно действие. Аргументацията остава като особено мнение към постановения от Народното събрание акт, без да достига до заключение за правните последици на обявена противоконституционност на акт с еднократно действие.

В правната теория проф. Ж.Сталев в известната си статия „Сила на решенията на Конституционния съд, обявяващи закон за противоконституционен” от 1995 г. *obiter dictum* посочва правни хипотези и действащи конструкции като изключения от правилото на чл. 151, ал.2, изр. 3 от Конституцията. При тези изключения той отбелязва, че правните последици не са спиране прилагането на противоконституционния закон напред (*ex nunc*), а действие назад (*ex tunc*); едно от посочените изключения е фигурата на спиране на висящи производства, за да се изчака решението на КС (чл. 150, ал.2 от Конституцията).

IV.

Поставеният за тълкуване въпрос предизвиква разсъждения за предназначението и смисъла на контрола за конституционност в светлината на правилото на чл. 151, ал.2, изр. 3 от Конституцията относно действието на обявената противоконституционност занапред, *ex nunc*. Изходна позиция е юридическата същност на видовете актове, които са възможен предмет на контрол за конституционност от КС. А тя е различна. Както бе посочено, Народното събрание приема цялостно или частично закони с еднократно действие. Повечето решения на Народното събрание, както и голямото мнозинство укази на президента са актове с еднократно действие. Когато се оспорва съответствието на такива актове с Конституцията смисълът на упражнявания от КС контрол е контролът да обхване въпросния акт с еднократно действие, а не да действа занапред. Това е така, защото правните последици на такъв акт не могат да се реализират, тъй като са приключили. Формира се изводът, че „неприлагането“ на такива актове само занапред (*ex nunc*) от момента на влизането в сила на решението на КС, както повелява чл. 151, ал.2, изр. 3 от Конституцията, е лишено от материалноправна логика. Същото би означавало да бъде признато, че в тези хипотези решението на КС няма правни последици. Във всички тези случаи, към момента на влизането в сила на решението на

КС, обявеният за противоконституционен акт не би могъл да се приложи, доколкото той е изчерпал правното си действие. Целта на контрола е обезсилването на противоконституционните актове и затова при актовете с еднократно действие по чл.149, ал.1, т. 2 няма как обявената противоконституционност да не засегне породените от тях правните последици. Това произтича както от върховенството на Конституцията (чл.5, ал.1) и непосредственото ѝ действие (чл.5, ал.2), така е свързано и със същностното предназначение на нормения контрол и конститутивното (правопроменящо) действие на решението, с което се установява противоконституционност на акта (чл.149, ал.1, т.2). Непо повече, непосредственото/незабавното действие на решенията в тези случаи се подразбира и то брани правната сигурност и доверието в Конституция и правовата държава (чл. 4, ал.1).

Дори и действието занапред на решенията на Конституционният съд, с които се установява противоконституционност на закон-нормативен акт, търпи, а на практика осъществява корекции в абсолютността на правилото на чл. 151, ал.2, изр. 3 от Конституцията. Обявеният за противоконституционен закон след влизане на решението на КС в сила повече не урежда като задължително правило за поведение онези обществени отношения, за които е бил създаден. Същото неминуемо създава ситуация, в която се развиват заварени обществени отношения. В този смисъл е налична съдебна практика, която приемат, че действието на решенията на Конституционния е не само по отношение на възникнали след влизане в сила на решението юридически факти, но и по отношение на висящи, незавършени, но възникнали на основата на обявената за противоконституционна норма правоотношения (Решение № 8006/22.06.2017 г. по адм. дело № 7707/2016 г.; решение № 8819/20.07.2015 г. по адм. дело № 11320/2013 г.; решение № 6603/04.06.2015 г. по адм. дело № 905/2015 г.; решение № 235 от 9.01.2015 г. на ВАС по адм. д. № 4690/2014 г. решение № 471/11.01.2012 г. по адм. дело № 4829/2011 г., Решение № 4147 от 30.03.2018 г. на ВАС по адм. д. № 14227/2016 г., Решение № 12272 от 11.10.2018 г. на ВАС по адм. д. № 10171/2018 г.).

Самият Конституционен съд е имал възможност да разпростре действието на решението си по установяване на противоконституционност на закон и спрямо вече недействащи предходни законови редакции (Решение № 12 от 1997 г. по к.д. № 6 от 1997 г.).

V.

Налага се констатацията, че самата Конституция съдържа фигури и конструкции на контрол за конституционност, който не е сравняване на „норми с норми”, т.е. не е „нормен контрол”, а има за предмет актове с еднократно действие. Спрямо такива актове действието на обявената противоконституционност като правна последица на решението не може да се осъществи *ex nunc*, актът не може „да спре да се прилага”, защото съдържанието му е изчерпано. И още, правилото на чл. 151, ал.2, изр. 3 от Конституцията не покрива и всички хипотези на контрол за конституционност на закони като нормативни актове – пример фигурата на т.нар. конкретен/инцидентен контрол за конституционност по чл. 150, ал.2 от Конституцията. В тези хипотези, изрично предвидени в Конституцията, смислово и логически е заложено правилото обявената противоконституционност да обхваща оспорения акт.

За да се осъществява смисълът и да се постига предназначението на контрола за конституционност, институционализиран в производства пред КС, се налага изводът, че в самия конституционен модел имплицитно като логика, произтичаща от върховенството на Конституцията, се съдържа необходимостта да се направи разясняване на следното заложено в Конституцията разбиране: търпимостта към противоконституционните актове е нулева и контролът трябва да е ефективен; поради което **спрямо актовете с еднократно действие обявената противоконституционност обхваща оспорения акт, в т.ч. и закон, което практически е действие назад (ex tunc) спрямо него.** Това положение заслужава експлицитно признаване като отдавна прилагана практика, изведена от самата конституция. Когато Конституционният съд направи това, пътят към разplitането на сложния казус с правните последици от противоконституционността на закон с еднократно действие, ще е павиран.

В Германия, съгласно Основния закон действието на решенията, обявяващи противоконституционност е назад, ex tunc. Федералният КС в своята практика е извел от общите принципи на Основния закон и фигурата на действие занаяпред, ex tunc, в определени хипотези; Законодателят го е превърнал в норма на Закона за Конституционния съд.

С уважение

Емилия Друмева

.....