



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 284 КЛ 12/19 г.  
Дата 05.11.19 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-4...01...11- 2019

На Ваш № 325 / 18.09.2019 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

ОТ

ДАНАИЛ КИРИЛОВ  
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

ПО

КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 12/2019 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 17 септември 2019 г. в качеството ми на министър на правосъдието съм конституиран като заинтересована институция по конституционно дело № 12 за 2019 г., образувано на 17.07.2019 г. по искане на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията 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?“;

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

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

С посоченото определение искането е допуснато за разглеждане по същество, като с оглед на предмета на делото съдът е обединил к.д. № 12/2019 г. и к.д. № 5/2019 г. в едно производство. Тъй като министърът на правосъдието не е конституиран като заинтересована институция по к.д. № 5/2019 г., настоящето становище се отнася до тълкувателните питання по к.д. № 1282019 г.

**По въпрос № 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?“:**

Видно от сочената в искането противоречива съдебна практика въпросът се поставя по отношение на отменителните решения на Конституционния съд спрямо заварени административни правоотношения и съдебно-административни производства.

Според едното становище решението на Конституционния съд 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 Конституционния съд спрямо заварени административни правоотношения и съдебни производства.

Според другото становище решението на Конституционния съд има действие само занапред, като индивидуалните административни актове, издадени въз основа на обявен 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.

Съобразяването на административния акт със съдържанието на материалния закон е едно от най-съществените изисквания към индивидуалните административни актове-чл. 146, т. 4 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Авторът на административния акт следва да се съобразява с изискването за съответствие с материалния закон според действащата в момента на издаването му правна норма. При издаден законосъобразен административен акт и последвало обявяване на нормата, послужила като опора за издаването на акта, по време на висящото съдебно или административно производство, ще бъде несправедливо актът да бъде отменен като незаконосъобразен. Това би означавало да се приравнява дейността на административния орган, издал валиден административен акт, на дейността на административния орган, чийто акт е незаконосъобразен още към момента на издаването му. Съгласно чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините

за вреди (ЗОДОВ) държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност. Отговорността на държавата и общините е обективна, като по силата на чл. 9, ал. 1 от ЗОДОВ виновните длъжностни лица носят регресна отговорност за изплатените обезщетения.

Съгласно разпоредбата на чл. 151, ал. 2 от Конституцията решението на Конституционния съд има действие занапред, като противоконституционният текст не се прилага от деня на влизане в сила на решението. Това разрешение е в съответствие с принципа на правната сигурност.

От друга страна, чл. 150, ал. 2 от Конституцията постановява, че когато установят несъответствие между закона и Конституцията, Върховният касационен съд или Върховният административен съд спират производството по делото и внасят въпроса в Конституционния съд.

В случай че се приеме за вярно становището на част от съставите на Върховния административен съд, че издадените въз основа на обявен за противоконституционен закон индивидуални административни актове са законосъобразни и не подлежат на отмяна, това би обезсмислило възможността по чл. 150, ал. 2 от Конституцията.

С оглед на изложеното считам, че административните актове, основани на противозаконен закон, чиято противоконституционност е обявена по време на висящ процес, не следва да бъдат стабилизиращи със съдебното решение. В същото време тези актове не са и незаконосъобразни, защото към датата на издаване на акта законът е действащо право.

Тези административни актове биха могли да бъдат отменени не като незаконосъобразни, а може да се считат за издадени на отпаднало правно основание. Наличието на висящо съдебно производство препятства влизането в сила на акта и същият не се ползва със стабилитет. Обявяването на противоконституционността на законова разпоредба е основание по чл. 142, ал. 2 АПК за отмяна на индивидуалния административен акт, издаден на същото основание. По този начин се реализира непосредственото действие на Конституцията, предвид върховенството ѝ в йерархията на нормативните актове, като не се допуска то да бъде осуетено от противоконституционни разпоредби.

Друг възможен подход е производството да бъде прекратено поради липса на предмет-съдът не може да разглежда законосъобразността на административния акт, защото липсва една от предпоставките за издаването му (материалният закон не се прилага) и следва да го обезсили.

Но това е въпрос за прилагане на процесуалните правила на АПК, който Върховният административен съд следва да реши по пътя на съдебната си практика и на уеднаквяването ѝ.

С оглед на изложеното по-горе считам, че решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства има действие занапред и не се

отразява на законосъобразността на издадения преди това административен акт, но се явява правопрепятстващ факт относно влизането му в сила.

**По въпрос № 2. „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт-решение на Народното събрание или указ на президента?“**

Предмет на обсъждане в тълкувателното питане са решенията на Народното събрание и указите на президента по чл. 102, ал. 1 от Конституцията. Тези актове подлежат на конституционен контрол съобразно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Като съдържание те нямат нормативен характер, тъй като не отговарят на критериите по чл. 1а от Закона за нормативните актове – да съдържат общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти и да имат нееднократно действие.

Затова се определят като ненормативни и по принцип имат еднократно действие, като с изпълнението им тяхното действие е изчерпано.

Съгласно чл. 151, ал. 2 от Конституцията актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила.

Независимо че са включени съвместно в една конституционна разпоредба, законите и ненормативните актове имат различна правна същност, като с оглед на това е различно действието на решението на Конституционния съд по отношение на тях.

Съгласно мотивите, изложени в Решение на Конституционния съд № 22 от 1995 г. по к.д. № 25 от 1995 г.: „Действието на един закон се състои в неговото прилагане от влизането му в сила до момента, в който бъде отменен. Според разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изречение 3 от Конституцията обявеният за противоконституционен закон "не се прилага" от деня на влизането в сила на решението на Конституционния съд. Изразът "не се прилага" съдържа забрана за прилагане на закона занапред. Тя е безусловна, императивна и за постоянно. 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. Този извод се подкрепя и от разпоредбата на чл. 151, ал. 3 от Конституцията, според която "частта от закона, която не е обявена за неконституционна, запазва действието си". По аргумент от противното частта от закона, която е неконституционна, губи действието си, което означава, че престава да съществува занапред.“

Този извод е неприложим за ненормативните актове. За тях преустановяването на действието на акта за в бъдеще е non-sens поради еднократното им действие, неприложимо е и възстановителното действие на решението на Конституционния съд по отношение на предходен закон, тъй като тази категория актове уреждат първично съответните правоотношения.

При изричната норма на чл. 151, ал. 2 от Конституцията не може да се приеме тезата за ретроактивно действие на решенията на Конституционния съд спрямо обявени за противоконституционни ненормативни актове. Това тълкуване би било *contra legem* и би противоречало на принципа на правната сигурност.

Обществените отношения във връзка с обявен за противоконституционен ненормативен акт могат да бъдат само преуредени.

Да се приеме, че Конституционният съд може да се произнася по последиците от обявен за противоконституционен ненормативен акт, означава да се признае компетентност на Конституционния съд да преурежда обществени отношения, чиято регулация Конституцията е предоставила на други конституционно установени органи. Това би превърнало Конституционния съд в позитивен регулатор на обществените отношения в противоречие с принципа на чл. 8 от Конституцията за разделение на властите. Логично е това преуреждане да бъде направено от органа, издал съответния акт.

С оглед на изложеното считам, че решението на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт-решение на Народното събрание или указ на президента, има установително действие. То няма конститутивен и възстановителен ефект поради ограниченото му действие във времето. Решението на Конституционния съд няма обратно действие по отношение на правните последици, развили се в периода преди обявяването на акта за противоконституционен. Възникналите правни последици от обявения за противоконституционен акт се уреждат от органа, който го е издал.

**По въпрос № 3: „При какви условия се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ?“**

Питането се отнася до прилагането на тълкувателно Решение на Конституционния съд № 22 от 1995 г. по к.д. № 25 от 1995 г., с което се признава автоматично възстановително действие на предходен закон при обявяване за противоконституционен изменителен или отменителен закон.

Проблематичните страни на това безусловно възстановително действие на предходна уредба са подробно очертани в искането. Предлага се Конституционният съд по пътя на тълкуването да очертае условията, при които е възможно настъпване на възстановително действие на неговите решения, като е посочено, че не трябва да се допуска автоматично възстановително действие в случаи, при които предходният 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. Във втория случай се предлага Конституционният съд да се самосезира за произнасянето относно конституционносъобразността на предходния закон (разпоредба).

1. Във връзка с възможността по тълкувателен път Конституционният съд да формулира критерии, при които се проявява възстановителното действие на конституционното решение:

Тъй като Конституционният съд тълкува конституционна норма, то посочването на определени критерии също неминуемо ще бъде абстрактно (такива са и примерно посочените критерии от вносителя). Дори в мотивите към решението си Конституционният съд да посочи в подкрепа на формулираните критерии конкретни примери, в които не се проявява възстановителното действие на решението, тези примери могат да служат само за по-доброто разбиране на смисъла на абстрактно формулираните критерии. В този случай всеки адресат на правната норма ще трябва самостоятелно да преценява дали е възстановително действие на решението на Конституционния съд или не, като различните адресати могат да имат различно разбиране по отношение на обстоятелството дали е посоченият от Конституционния съд критерий или не. Това би довело до правна несигурност относно приложимия закон и до хаос в правоприлагането.

2. Във връзка с възможността Конституционният съд да се самосезира за произнасянето на съответствието на предходен закон с Конституцията:

Предложението противоречи на конституционната уредба, според която Конституционният съд действа по инициатива на изчерпателно посочени органи (чл. 150 от Конституцията). Недопустимо е по пътя на тълкуването на Конституцията да се променят правомощията на Конституционния съд, особено при положение, че въпросът за промяната на правомощията на този орган на държавна власт е рестриктивно уреден в Конституцията - със закон не могат да се дават или отнемат правомощията на Конституционния съд (чл. 149, ал. 2 от Конституцията). След като конституционният законодател не позволява чрез обичайната законодателна процедура Народното събрание да променя правомощията на Конституционния съд, то те трябва да се считат за лимитативно изброени в Конституцията. Вероятно смисълът е в разликата относно представителното мнозинство, с което се приема обикновеният закон и законът за промяна на Конституцията. Това още веднъж идва да подчертае особено важността на тази уредба и с оглед на това необходимостта от висока парламентарна (обществена) подкрепа за нея.

С оглед на изложеното смятам, че промяната в правомощията на Конституционния съд по тълкувателен път от самия Конституционен съд би била в противоречие с разрешенията, дадени от конституционния законодател.

3. Видно е, че тълкувателно Решение на Конституционния съд № 22 от 1995 г. по к.д. № 25 от 1995 г. поражда практически проблеми, но считам, че те не могат да бъдат решени по тълкувателен път.

Конституционният съд не изключва промяна в практиката си. В мотивите към Решение № 4 от 2012 г. по к.д. № 14 от 2011 г. Конституционният съд приема, че: „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. Примери за такава мотивирана промяна на становища са налице в досегашната практика на Конституционния съд."

Проблематично в тълкуването на Конституционния съд в Решение № 22 от 1995 г. по к.д. № 25 от 1995 г е признаването на ролята на Конституционния съд на позитивен законодател. Оттук следват и очертаните проблеми в тълкувателното искане.

Вследствие на възприетия от конституционния законодател модел на разделението на властите следва и натоварването на властите с определени компетентности. В рамките на този модел на Конституционния съд е отредено място, което „не може да се включи в нито една от трите власти - законодателна, изпълнителна и съдебна, нито организационно, нито функционално" (Решение № 18 от 16 декември 1993 г. по к.д. № 19/93 г.). Както бе посочено по-горе лимитативното изброяване на правомощията на Конституционния съд в Конституцията се допълва от забраната да се дават или отнемат правомощия на Конституционния съд със закон. Правният ефект от решенията на Конституционния съд, с които един акт е обявен за противоконституционен, е обозначен чрез конституционната формула „актът не се прилага". Този ефект настъпва от деня на влизането на решението в сила, т.е. решението действа занапред (чл. 151, ал. 2 от Конституцията). В посочения конституционен текст не се съдържат предпоставки за извода, че на Конституционния съд са възложени функции, които му позволяват да проявява положителна нормосъздаваща воля. Ето защо не е допустимо да му се предоставя такава функция единствено чрез тълкуване на изказа на чл. 151, ал. 2, изр. 3 „не се прилага". Моделът на конституционен контрол ограничава последиците на решенията на Конституционния съд в рамките на обезсилване на противоконституционния закон и не включва сред тях възможност за проявление на позитивна законодателна воля. Ако не това е било виждането на конституционния законодател, то коментираното правомощие на Конституционния съд щеше да бъде регламентирано изрично. Липсата му сред правомощията на Конституционния съд по-скоро сочи на нежеланието на конституционния законодател да прехвърли законодателна компетентност на Конституционния съд и резервирането ѝ единствено за Народното събрание.

Сами по себе си аргументите относно „законодателната празнота“ не могат да обосноват извода за ролята на Конституционния съд като позитивен законодател.

Разбира се, възникването на законодателна празнота е нежелано. Но не може да се приеме, че за избягване на това обстоятелство Конституцията е овластила мълчаливо Конституционния съд да възстановява действието на предишен (отменен или изменен) закон. Това е така, защото става дума за правомощие, което е част от установената в Конституцията конструкция на разделението на властите. Действащата Конституция не е предвидила Конституционния съд като орган, който до прояви ефективна (положителна) нормосъздаваща воля.

Проблемът със законовата празнота трябва да се реши от единствения легитимен за това орган – Народното събрание.

**С УВАЖЕНИЕ,**

**ДАНАИЛ ФИЛЧЕВ**  
**МИНИСТЪР НА ВЪНШНОСЪДИЕТО**