

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 3

София, 28 април 2020 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Георги Ангелов	Таня Райковска
Анастас Анастасов	Надежда Желепова
Гроздан Илиев	Павлина Панова
Мариана Карагьозова-Финкова	Атанас Семов
Константин Пенчев	Красимир Влахов
Филип Димитров	

при участието на секретар-протоколита Кристина Енчева разгледа в закрито заседание на 28 април 2020 г. конституционно дело № 5/2019 г., докладвано от съдиите Константин Пенчев и Борис Велчев.

Производството е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционният съд е сезиран с искане от тричленен състав на Върховния касационен съд, гражданска колегия, първо отделение, по което е образувано к. д. № 5/2019 г., и с искане от пленума на Върховния административен съд, по което е образувано к. д. № 12/2019 г. Исканията

и по двете дела са за тълкуване на разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията.

На 9 май 2019 г. Конституционният съд с Определение по к. д. № 5/2019 г. е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния касационен съд за тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение 3 от Конституцията на Република България по въпроса: „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд, с които се обявява за противоконституционен закон с еднократно правно действие?"

Със същото определение и на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Съдът е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС Съдът е поканил да дадат писмено правно мнение следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Димитър Радев, проф. д-р Георги Близнашки, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Тенчо Колев, проф. д-р Янаки Стоилов и доц. д-р Зорница Йорданова.

На 17 септември 2019 г. Конституционният съд с Определение по к. д. № 12/2019 г. е допуснал за разглеждане по същество искането 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. 15 а л. 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?".

Със същото определение Съдът е присъединил к. д. № 12/2019 г. към к. д. № 5/2019 г. за съвместно разглеждане и решаване.

Съдът е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, главния прокурор и Висшия адвокатски съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до следните неправителствени организации: Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Българската съдийска асоциация и Асоциацията на българските административни съдии.

Да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са поканени: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Димитър Радев, проф. д-р Георги Близнашки, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Димитрина Милкова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Тенчо Колев, проф. д-р Янаки Стоилов, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов и доц. д-р Наталия Киселова.

По к. д. № 5/2019 г. писмени становища и правни мнения са представили: Министерският съвет, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Димитър Радев, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р

Пенчо Пенев, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Янаки Стоилов и доц. д-р Зорница Йорданова.

Министерският съвет изразява следното становище по поставения в искането въпрос: решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие, има установително действие; 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.

Според главния прокурор обявеният за противоконституционен закон с еднократно действие след влизане на решението на Конституционния съд в сила повече не урежда като задължително правило за поведение обществените отношения, за които е създаден - отнета е неговата регулативна функция занапред; отменят се и преките правни последици от такъв закон; същевременно решението има и правновъзстановително действие - възстановява се предишното правно положение, съобразно актуалния правен ред, без да се изисква и да е необходим нов, изричен законодателен акт на Народното събрание в този смисъл.

В становището на Висшия адвокатски съвет се аргументира разбирането, че правните последици от решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон с еднократно правно действие, се изразяват във възстановяване на фактическото и правно положение, действащо преди влизане в сила на закона, а субектите не могат да черпят права занапред въз основа на обявения за противоконституционен закон от момента на влизане в сила на решението за обявяването му за противоконституционен, включително по висящи и бъдещи производства.

В правното си мнение проф. д.ю.н. Васил Мръчков излага

разбирането, че съгласно чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията законът с еднократно действие не се прилага от деня на влизането в сила на решението на Конституционния съд, с което е обявен за противоконституционен, и последиците от неговото неприлагане трябва да бъдат определени със закон.

Според проф. д-р Даниел Вълчев сезиращото искане е в контекста на закон, с който еднократно се създава ново правно положение, което е трайно; решението на Конституционния съд има като ефект безусловното извеждане на съответните правни норми от българския правен ред и правовъзстановителен ефект.

Проф. д.ю.н. Димитър Радев аргументира мнението, че решението на Конституционния съд има възстановително действие - възстановява положението преди приемането на противоконституционния закон.

В правното си мнение проф. д-р Емилия Друмева приема, че спрямо актовете с еднократно действие обявената противоконституционност обхваща оспорения акт, в т.ч. и закон, което практически е действие назад (*ex tunc*) спрямо него.

Според проф. д-р Пенчо Пенев при законите с еднократно действие „преустановяване на действието в бъдеще“ е невъзможно, поради което приема за недопустимо искане за обявяване на противоконституционност на закон, който е осъществил докрай регулативния си ефект в един отдавна отминал момент. Излага, че компетентността на Конституционния съд да обявява противоконституционност е дадена само по отношение на закони, които актуално регулират обществени отношения.

Проф. д-р Снежана Начева изразява позицията си в контекста на сезиращото искане. Според нея ефектът на решението не се разпростира върху заварените правни последици на обявления за противоконституционен закон, възникнали в резултат на еднократното му действие, а преценката за празнота в правната уредба, както и

евентуалното ѝ отстраняване съгласно чл. 22, ал. 4 ЗКС е в компетентността на органа, чийто акт е обявен за противоконституционен.

В правното си мнение проф. д-р Янаки Стоилов приема, че решението на Конституционния съд в хипотеза, когато се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие, има преди всичко установително действие, а потенциално и косвено и възстановително действие по отношение на претенцията за определени права, като уреждането на последиците от обявения за противоконституционен акт трябва да стане в съответствие с чл. 22, ал. 4 от ЗКС. Това обаче според него не изключва възможност при бездействие на държавния орган, издал противоконституционния акт, лицата, които имат правен интерес, да предявят иск, с който да доказват права по общия съдебен ред.

Доц. д-р Зорница Йорданова не изразява категорична позиция в правното си мнение по поставения тълкувателен въпрос и предлага анализ, посочва примери и навежда аргументи, почерпени от теорията, от практиката на Конституционния съд и от чуждестранна позитивноправна уредба.

По к. д. № 12/2019 г. писмени становища и правни мнения са представили: Министерският съвет, министърът на правосъдието, Висшият съдебен съвет, Висшият адвокатски съвет, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Янаки Стоилов и доц. д-р Зорница Йорданова,

Министерският съвет изразява следното становище по поставените в искането въпроси: решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, има конститутивно действие и по отношение на заварените висящи правоотношения и незавършени съдебни производства; решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен ненормативен акт - решение на Народното събрание или указ на президента, има

конститутивно действие в хипотезата, в която актът не е изпълнен или не е приложен; ако актът е изпълнен или е приложен, решението има установително действие, а правните последици от обявения за противоконституционен ненормативен акт се уреждат от органа, приел или издал акта; решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, който отменя действащ закон, има възстановително действие по отношение на отменения закон; решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, който изменя действащ закон, няма възстановително действие по отношение на редакцията на предишния закон, освен в хипотезата при изрично сезиране и изрично обявяване на противоконституционност и отмяна на закона.

Според министъра на правосъдието 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; 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; 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 третия, поставен в искането въпрос, министърът излага, че проблематично в тълкуването, дадено от Конституционния съд в Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г., е признаването на ролята на Конституционния съд на позитивен

законодател, което поражда практически проблеми, които според него не могат да бъдат решени по тълкувателен път. В становището се заключава, че Конституцията не е овластила Конституционния съд да възстановява действието на предишен (отменен или изменен) закон.

В становището на пленума на Висшия съдебен съвет се застъпва разбирането че: решенията, с които се установява противоконституционността на закон, имат конститутивно действие занапред, без да засягат висящите, незавършени, но възникнали въз основа на обявената за противоконституционна разпоредба правоотношения и съдебно-административни производства и в частност издадените индивидуални административни актове; действието на решението на Конституционния съд е занапред и по отношение на ненормативни правни актове, независимо от това дали са изпълнени, като в случай, че правните им последици са настъпили, се прилага чл. 22, ал. 4 ЗКС.

В становището на Висшия адвокатски съвет се поддържа разбирането, че решенията на Конституционния съд, с които един закон се обявява за противоконституционен, имат действие занапред, но това действие обхваща не само юридически факти, възникнали след влизане на решението в сила, но и юридически факти, възникнали въз основа и по време на действието на обявената за противоконституционна правна норма; придобитите права и задължения въз основа на обявения за противоконституционен закон отпадат за в бъдеще и страната, която черпи от него права, не може да се позове повече на него; от своя страна, съдилищата имат задължение да не го прилагат по всички висящи дела, а останалите държавни органи следва да не го прилагат по всички неприключени правоотношения; правните последици от решенията на Конституционния съд, с които се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт - решение на Народното събрание или указ на президента - следва да се уредят от органа, издал акта, като те следва да

обхванат всички правни последици, породени от момента на влизането му в сила; в случай на бездействие Конституцията не позволява правен вакуум и следва да се приложат пряко принципите на Конституцията, като правата и задълженията, породени от противоконституционния акт, запазват своето действие до обявяването му за противоконституционен, като отпадат занапред въз основа на конститутивния ефект на решението на Конституционния съд. По третия поставен в искането въпрос Висшият адвокатски съвет приема, че решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, с който се отменя или изменя действащ закон, има възстановително действие. Народното събрание следва да преуреди последиците от обявения за противоконституционен закон, като в случай, че не го направи, правораздавателните органи следва да приложат пряко Конституцията и да разрешат висящите пред тях правни спорове и производства съобразно с принципите на Конституцията.

В правно си мнение проф. д.ю.н. Васил Мръчков аргументира разбирането, че с влизането в сила на решението на Конституционния съд настъпва неприлагането на противоконституционния закон, предходният закон възстановява своето действие и се прилага към висящите дела и заварените правоотношения за в бъдеще. По отношение на ненормативните решения на Народното събрание и указите на президента излага, че действието на решението на Конституционния съд също е занапред, но в тези хипотези поради еднократното действие на актовете и липсата на предходна уредба, която да се възстанови по силата на решението, би следвало органът, който е издал обявеният за противоконституционен акт да предприеме мерки.

Според проф. д-р Даниел Вълчев действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения се изразява във възстановяване на правното положение такова, каквото е съществувало

преди влизането в сила на противоконституционния закон; всички подзаконови нормативни актове, издадени въз основа на обявен за противоконституционен закон, трябва да се смятат за извадени от правния ред; публичноправните ненормативни актове и частноправните актове, които са вече издадени (и влезли в сила) въз основа на обявения за противоконституционен закон, остават в сила; по отношение на висящите съдебни производства решението на Конституционния съд има частично обратно действие; по отношение на ненормативните актове решението има юридическо действие, съизмеримо с това на отмяната (унищожаването) на ненормативен административен акт (индивидуален или общ); такова решение има действие занапред и възстановява правното положение, съществуващо преди постановяването на противоконституционния акт.

Според проф. д-р Янаки Стоилов решението на Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на закон обхваща заварените правоотношения, които са предмет на висящи съдебни производства, като съдилищата, пред които се развиват тези производства, следва да оценяват издадените административни актове с оглед на влезлите в сила решения на Конституционния съд, относими към разглежданото дело; решенията на Конституционния съд, с които той обявява за противоконституционни ненормативни правни актове, имат установителен и конститутивен ефект; в случаите, в които актовете са изпълнени, конститутивният ефект на решението е потенциален и косвен, а в останалите случаи - пряк правовъзстановителен.

Според доц. д-р Зорница Йорданова решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на законова разпоредба, има конститутивно действие по отношение на заварените правоотношения и висящи съдебни производства; при обявяване на противоконституционност на ненормативен акт на Народното събрание или на президента, ако актът не е

изпълнен/приложен, той не се прилага за в бъдеще; ако актът вече е изпълнен и действието му е изчерпано, възникналите от приложението му правни последици следва да бъдат уредени с нов конституционносъобразен акт на съответния компетентен орган - издател на акта.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, развити в исканията, в становищата на конституираните институции и в представените правни мнения, за да се произнесе, съобрази следното:

I. Изходни положения

Изясняването на поставените тълкувателни въпроси, предмет на настоящото дело, има за изходна позиция върховенството на Конституцията, тъй като именно този принцип е определящ за правните последици от решенията на Конституционния съд, постановени по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Основния закон. Съгласно чл. 5, ал. 1 от Основния закон Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. С тази разпоредба се утвърждава върховенството на Конституцията като ядро на принципа на правовата държава и на конституционната демокрация. Принципът на правовата държава е универсален конституционен принцип. На него се основава цялата правна система на Република България и нарушаването на върховенството на Конституцията означава нарушаване на този основополагащ конституционен принцип.

Понятието за правова държава няма общоприето, абсолютно очертано съдържание. Разбиранията за правовата държава имат обаче общо ядро, чиито съществени елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване на господството на правото, инкорпориращо най-висшите цивилизационни ценности, гаранции и

закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол. Многопластовото съдържание на конституционния принцип на правовата държава, формирано от съчетаването на двата елемента - формалния, включващ правната сигурност, и материалния, обхващащ материалната справедливост - е вътрешно присъща негова характеристика.

Контролът за конституционност е един от основните механизми на конституционната правова държава. Правовата държава не търпи законодателство, което противоречи на Конституцията. В държавите, възприели модела на концентриран контрол за конституционност, при такова противоречие върховенството на Конституцията се брани чрез обезсилване на противоконституционните закони от специално създаден и овластен с тази задача орган, какъвто е Конституционният съд.

За да защити конституционния ред, Конституцията на Република България утвърждава института на контрола за конституционност в чл. 149, ал. 1, т. 2, който гласи, че Конституционният съд се произнася по искания за установяване на противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента. Единствено Конституционният съд, по силата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, е компетентен да се произнесе по такива искания и да установи с общозадължителна сила противоречието на закон с принципите, ценностите и разпоредбите на Конституцията. Конституционният съд - отделен и независим държавен орган - осъществява конституционно правосъдие и гарантира върховенството на Конституцията в правната система.

Конституционният съд не може да изпълни основното си предназначение, ако неговите актове не пораждат правни последици за постигането на тази основна за конституционната правова държава цел. Чрез своите актове той упражнява власт, за да осигури върховенството

на Конституцията. Това не би било възможно, ако се допусне решенията на Конституционния съд за противоконституционност на актове на Народното събрание и на президента да имат единствено характер на декларация без правни последици, правещи ефективно върховенството на Основния закон.

II. Относно отделните тълкувателни питання

L Относно правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт

Искането на сезиращия съдебен състав по к. д. № 5/2019 г. е за тълкуване на конституционната разпоредба на чл. 151, ал. 2, изречение трето в конкретен неин аспект - действието на решенията на Конституционния съд по отношение на обявените за противоконституционни закони с еднократно действие.

Законите с еднократно действие могат да бъдат както ненормативни, така и нормативни. По своите последици ненормативните могат да бъдат уподобени на ненормативните решения на Народното събрание и укази на президента (формални закони), поради което Конституционният съд смята, че за всички тях трябва да се даде общ отговор на съответните въпроси на Върховния административен съд и Върховния касационен съд. По отношение на нормативните Конституционният съд се произнася в т. 2 на това решение.

Предназначението на разпоредбата, чието тълкуване се иска, е да уреди действието във времето на влезлите в сила решения на Конституционния съд за противоконституционност. С нормата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията е възприето правилото за действие на решението за противоконституционност занапред (*ex nunc*).

За да отмери този темпорален ефект, конституционният законодател си служи с конструкцията, според която актът, обявен за

противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението на Конституционния съд в сила. Смисълът, вложен в израза „не се прилага“, е изяснен в конституционната доктрина и практика. Този израз съдържа забрана за прилагане на акта занапред (ex nunc). Като резултат от визираната забрана следва, че обявеният за противоконституционен акт престава да регулира обществени отношения (Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г.). Оттам и правната последица от решение на Конституционния съд с действие „ex nunc“ е, че се премахва занапред регулативният потенциал на противоконституционния акт.

В тълкуваната разпоредба се използва общата формулировка „актът, обявен за противоконституционен“, без да е предвидена друга възможност за темпоралния ефект на решенията за противоконституционност, който да държи сметка за различната правна природа на актовете, предмет на контрол по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Езиковото тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията обаче е само необходима начална стъпка.

Демократичната си легитимност на орган на държавна власт Конституционният съд черпи от гарантирането на върховенството на Конституцията. Това е основата на неговата компетентност да установява противоконституционност на законите, другите актове на Народното събрание и актовете на президента (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията).

В рамките на това правомощие върховенството на Конституцията се брани посредством правните последици на решенията, обявяващи за противоконституционни актовете, предмет на контрол за конституционност. Следователно темпоралният ефект от решенията на Конституционния съд трябва да се проявява по начин, който осигурява ефективен и резултатен контрол за конституционност.

Правната последица от решенията на Конституционния съд с действие „ex nunc“ може да се осъществи пълноценно спрямо обявени за противоконституционни нормативни правни актове, които произвеждат нееднократно и продължаващо във времето предвидените в тях правни последици. Правните последици от ненормативните правни актове се пораждаат веднъж в правния мир към момент, който предшества във времето влизането в сила на решението на Конституционния съд, обявяващо тяхната противоконституционност. Тъй като те са вече породени, решението на Конституционния съд не може да въздейства върху тези актове по начина, предвиден в разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето - като прегради занапред регулативното им действие.

Ето защо при контрола за конституционност на ненормативни правни актове върховенството на Конституцията може да се гарантира ако обявената противоконституционност има действие от момента на тяхното приемане или издаване. Противното разбиране би означавало, че в разглежданата хипотеза решенията на Конституционния съд не пораждаат реално правни последици, което би подкопало върховенството на Конституцията.

Допълнителни доводи в подкрепа на извода, че разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията не е предназначена да уреди правния ефект от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт, могат да бъдат приведени от нейното историческо тълкуване. Видно от протоколите на Комисията по изработване на проект за Конституция (заседание от 25 юни 1991 г.) и Стенографските дневници от заседанията на Великото народно събрание (25 юни 1991 г.) под „прилагане на акта, обявен за противоконституционен“, конституционният законодател има предвид по начало нормативен правен акт, като източник, съдържащ правила за поведение, разчетени за многократно прилагане, т.е. такъв, чиито последици не се изчерпват с еднократно прилагане.

Направеният извод се потвърждава и при съвместния прочит на чл. 151, ал. 2, изречение трето във връзка с ал. 3, която постановява, че частта от закона, която не е обявена за противоконституционна, запазва действието си. Този текст урежда темпоралния ефект на решението на Конституционния съд по начин, който предполага актът, обявен за противоконституционен, да е с нормативен характер. Решението на Конституционния съд за противоконституционност не може да произведе реално ефекта, предвиден в ал. 2 и 3 на чл. 151, по отношение на ненормативен правен акт, който е произвел с еднократното му прилагане предвидените в него правни последици.

Предназначението на контрола за конституционност, институционализиран в производството пред Конституционния съд, да гарантира върховенството на Конституцията може да се постигне само ако обявените за противоконституционни ненормативни правни актове, чиито правни последици са настъпили, са невалидни от момента на приемането или издаването им.

Изведеното по тълкувателен път положение, според което разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията не регламентира темпоралния ефект от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт, не представлява пропуск на конституционния законодател, а е проявление на богатата битност на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). При контрола за конституционност на нормативни правни актове на разположение на конституционния законодател са две възможности за гарантиране на върховенството на Конституцията като фундамент на изграждането и функционирането на правовата държава. Едната възможност е решението на Конституционния съд да действа „ex tunc“, при което противоконституционният нормативен акт е невалиден от момента на приемането или издаването му. Другата възможност е решението да

действия „ex nunc“, при което нормативният акт, обявен за противоконституционен, спира да се прилага занапред.

Двете възможности за гарантиране на върховенството на Конституцията в случай на нарушаването ѝ от нормативен правен акт са проекция на двете страни на принципа на правовата държава. Действие напред във времето на решението за противоконституционност (ex nunc) е проекция във времето на разбирането за правната сигурност (правова държава във формален смисъл), докато обратното действие (ex tunc) доближава по-плътно правните последици на такова решение до повелята за правна справедливост (правова държава в материален смисъл).

На практика при уреждане на въпроса за темпоралния ефект на решенията, с които се обявява противоконституционност на нормативен правен акт, конституционният законодател е изправен пред конкуренция между двете основни вътрешно присъщи измерения на правовата държава. Такава възможна конкуренция не е чужда на принципа на правовата държава, а задача на конституционния законодател е да я разреши чрез конституционната уредба.

Българският конституционен законодател изпълнява тази си функция, като с разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Основния закон дава предимство на правната сигурност. В същото време възприетото правило за действието занапред на решенията на Конституционния съд е смекчено в Закона за Конституционен съд, който изисква възникналите правни последици от противоконституционния акт да се уредят от органа, който го е постановил (чл. 22, ал. 4 ЗКС). По този начин е постигнат баланс между повелята за правна сигурност и правната справедливост.

При контрола за конституционност на ненормативни правни актове пред конституционния законодател не стои дилемата за избор между „ex tunc“ (правова държава в материален смисъл) или „ex nunc“

(правова държава във формален смисъл) ефект на решението на Конституционния съд за противоконституционност. Върховенството на Конституцията в случай на нарушаването ѝ от ненормативен правен акт може да се гарантира ефективно единствено ако обявеният за противоконституционен акт е невалиден от момента на приемането или издаването му. Ето защо в тази хипотеза не е налице конкуренция между двете измерения на принципа на правовата държава, която да налага разрешаването ѝ чрез изричен конституционен текст, посветен на темпоралния ефект от решенията на Конституционния съд за противоконституционност. Обратното разбиране води до извода, че в тези случаи решенията на Конституционния съд са лишени от правни последици в съответствие с целта - да бъде гарантирано върховенството на Конституцията.

В заключение, съдът счита, че за да се осъществи предназначението на контрола за конституционност, институционализиран в производството пред Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията - да осигури върховенството на Конституцията, ненормативните правни актове - закони във формален смисъл, решения на Народното събрание и укази на президента - които са обявени за противоконституционни, са невалидни от момента на приемането или издаването им. За такива актове, приети преди Конституцията от 1991 г., невалидност настъпва от момента на влизане в сила на Конституцията,

Действието назад във времето на решенията на Конституционния съд за обявяване на противоконституционност поставя въпроса за съхраняване на правната сигурност като конституционно значима ценност.

В този случай решението на Конституционния съд не застрашава правната сигурност, защото има действие само по отношение на преките последиците на обявения за противоконституционен ненормативен

правен акт и не засяга останалите правни последици, настъпили след приемането му, които произтичат от други закони. Последните не са правни последици на обявения за противоконституционен ненормативен правен акт и поради това не се обхващат от действието назад във времето на решението за противоконституционност.

Обявената „ex tunc“ противоконституционност на ненормативен акт би могла да постави редица въпроси, чието разрешаване е от компетентността на органа, постановил акта. До уреждането им, при наличие на правен спор тези въпроси се решават от съдилищата съобразно Конституцията, принципите и правилата на съответното отраслово право.

2. *Относно действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и правоотношения, предмет на висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2 изр. трето от Конституцията*

Трудността да се намери отговор на въпроса за ефекта на решенията на Конституционния съд в разглеждания случай е основана на напрежението, пораждамо от задачата, която се възлага на всяка, включително и на конституционната юрисдикция - да постигне едновременно целта да гарантира правна сигурност и справедливост в правото, присъщи на юрисдикционната функция.

Както вече беше посочено, с разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията конституционният законодател е възприел като правило, че решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон като нормативен акт, действа занапред (ex nunc). Правният ефект на решението е в неприлагане на обявения за противоконституционен закон от деня на влизане на решението на Конституционния съд в сила. От този момент насетне той

престава да действа и да регулира обществени отношения, предмет на неговата уредба.

До аналогични правни изводи е достигнал Конституционният съд и в мотивите на Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г., в което приема, че според разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията обявеният за противоконституционен закон не се прилага от деня на влизане в сила на решението на Конституционния съд. Изразът „не се прилага“ съдържа забрана за прилагане на закона занапред. Това е пряка и непосредствена последица от решението на съда.

Като използва израза „не се прилага“ от момента на влизане в сила на решението на Конституционния съд по отношение на обявения за противоконституционен закон, конституционният законодател всъщност посочва, че този закон фактически (макар и не формално) не е приложимо право, и е оставен без правна сила, а доколкото правната система е обективно действащо право, противоконституционният закон фактически не е част от правната система. Сред условията за валидност на едно правно правило е и това то да е част от правната система, т.е. да има регулативно въздействие върху дадена област на обществени отношения. Ако няма такава сила, то не е право, не е част от правната система и по своя фактически статус е невалидно правило. Следователно смисълът на „не се прилага“ в разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Основния закон е невалидност на закона, обявен за противоконституционен. Неговата невалидност е имплицитно заложена в обявяването му за противоконституционен .

Докато Конституционният съд не обяви един закон за противоконституционен, се презумира, че той е в съответствие с Конституцията и валидно регулира обществените отношения, за чието уреждане е създаден. Неприлагането на противоконституционния закон само занапред брани правната сигурност и доверяването на адресатите

на закона, че той е съобразен с Конституцията. Това доверяване произтича от оборимата презумпция за валидност, с която законът се ползва. Обявените за несъответни на Конституцията закони губят своето действие занапред (*ex nunc*), а възникналите от прилагането им правни последици в рамките на правоотношения, приключили до влизане в сила на решението на Конституционния съд, се запазват, освен ако Народното събрание не постанови друго по реда на чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционен съд (ЗКС). Ефектът от решението на Конституционния съд не може да се разпростре върху вече уредените по окончателен начин от обявения за противоконституционен закон правоотношения. То не въздейства пряко върху тези правоотношения. Така конституционният законодател е гарантирал правната сигурност при многообразието от възможни житейски ситуации и законодателни разрешения. Такова решение поражда задължение за законодателя да уреди последиците от прилагането на обявения за противоконституционен закон. До произнасянето на Народното събрание, при наличие на правен спор, съдилищата го решават като прилагат пряко Конституцията и принципите на правото. Последното е приложимо и за нормативните закони с еднократно действие, което вече е изчерпано преди влизането в сила на решението на Конституционния съд.

С разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Основния закон конституционният законодател дава превес на правната сигурност. Казаното не означава, че в тази хипотеза Конституцията допуска контрол за конституционност, при отстъпление от основополагащия конституционен принцип на правова държава и върховенството на Конституцията като негово същностно проявление. При контрола за конституционност на законите предназначението на конституционното правосъдие да гарантира върховенството на Конституцията може да се постигне в пълнота, ако правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен акт до влизане на решението на

Конституционния съд в сила бъдат уредени от органа, постановил акта, и то съобразно мотивите на Конституционния съд. Само по този начин може да се гарантира правната справедливост по отношение на тази категория правоотношения.

Самата Конституция съдържа механизъм, чрез който да се постигне нужното равновесие между повелята за правна сигурност и правната справедливост като компоненти от богатото, многопластово съдържание на принципа на правовата държава. От конституционния принцип на правовата държава произтича задължението на органа, предвидено в чл. 22, ал. 4 от ЗКС. То се свързва и с чл. 7 от Конституцията, предвиждащ отговорност, на държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица, което неминуемо обхваща и отговорността на органа, издал противоконституционния акт. Уреждането на правните последици от прилагането на противоконституционния акт до обявяването му за такъв не е в правомощията на Конституционния съд, но неговото решение задължава органа, постановил акта, да изпълни конституционното си задължение, което е и смисълът му на елемент от цялостния конституционен механизъм за балансиране на властите. Мерките, които органът следва да приеме, за да уреди правните последици от прилагането на акта до влизане на решението на Конституционния съд в сила, са иманентна част от процеса на осигуряване на върховенството на Конституцията.

За да се осъществи смисълът и да се постигне предназначението на контрола за конституционност - да гарантира върховенството на Конституцията - решението на Конституционния съд спрямо вече уредените от обявения за противоконституционен закон правоотношения, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, обвързва Народното събрание да уреди възникналите от прилагането му правни последици

За разлика от приключените правоотношения, при правоотношенията, които не са приключени по времето, когато влиза в сила обезсилващото решение на Конституционния съд (заварени правоотношения), въздействието на противоконституционния закон спрямо тях се преустановява, защото според чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията неговото прилагане е вече забранено. Опората на тези правоотношения е един противоконституционен, порочен закон. От разпоредбата на чл. 151, ал. 2 на Конституцията следва, че обявеният за противоконституционен закон след влизане на решението на съда в сила повече не урежда като задължително правило за поведение тези обществени отношения, за които е създаден. По отношение на заварените правоотношения, които са възникнали при действието на обявения за противоконституционен закон, но спрямо които той не е произвел по окончателен начин регулативния си ефект, решението на Конституционния съд действа занапред, като „отнема“ регулативната способност на обявената за противоконституционна уредба и така въздейства върху правния резултат.

В заключение, съгласно правилото на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, действа занапред. Спрямо заварените от решението на Конституционния съд неприключени правоотношения противоконституционният закон не се прилага. Народното събрание урежда правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен закон.

Решенията на Конституционния съд са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани (чл. 14, ал. 6 от ЗКС) и като неразделна част от правния ред осигуряват върховенството на Конституцията. В правовата държава неизпълнението на решенията на Конституционния съд, неточното им изпълнение или заобикаляне, е нарушение на Конституцията, на нейните принципи, ценности и

разпоредби. Задължението да изпълняват решенията на Конституционния съд в пълна степен обвързва всички държавни органи и следователно и органите на съдебната власт.

Като изхожда от тези основни конституционни принципни положения, Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, която гласи „Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила“, утвърждава правилото, че решенията на Конституционния съд действат занапред (докато Конституционният съд не приеме решение, че даден акт противоречи на Конституцията, се предполага, че той е в съответствие с Конституцията и че правните последици, възникнали на основание на акта, са легитимни). Това правило обаче не е абсолютно. Изключения от него могат да бъдат обосновани, като се вземе предвид цялостната конституционноправна уредба - единството от правни конструкции и принципи, намиращи се във връзка с уредбата на темпоралния ефект на решенията на Конституционния съд.

Позовавайки се на това разбиране, Конституционният съд подчертава, че когато се разкрива смисълът, вложен в разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, тя следва да се тълкува в контекста на другите разпоредби и принципи на Конституцията, сред които първостепенно положение заемат принципът на правовата държава и върховенство на Конституцията. Във връзка с предмета на конституционното дело от особено значение е и тълкуването на съдържанието на разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, уреждаща контрола за конституционност, упражняван по конкретен повод. Съгласно цитираната разпоредба, когато установят несъответствие между закона, приложим по висящото пред тях дело, и Конституцията, Върховният касационен съд или Върховният административен съд спират производството по делото и внасят въпроса

в Конституционния съд. Конституцията очевидно цели да осуети решаването на всящото дело съобразно един твърдян противоконституционен, порочен закон и затова постановява то да бъде спряно, за да се изчака произнасянето на Конституционния съд. Спирането би се лишило от смисъл, ако делото трябва да се реши съобразно противоконституционен закон. Въпросът за конституционността на приложимия по всящото дело закон, независимо от модела на конституционно правосъдие, винаги има преюдициален характер - такъв въпрос не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд - това противоречи преди всичко на здравия разум, на процесуалната икономия и, което е по-съществено, на смисъла и предназначението на конституционното правосъдие да осигури върховенството на Конституцията.

Като взима предвид цялостната конституционноправна уредба, утвърждаваща върховенството на Конституцията, Съдът стига до извода, че без прилагането на изключението от общото правило, установено в чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията ефективното осигуряване на върховенството на Конституцията би било невъзможно и конституционното правосъдие би било лишено от възможност да изпълни своето предназначение в конституционната правова държава. Върховенството на правото в основата си означава, че в един правен ред всеки спор се разрешава в съответствие, и единствено в съответствие, с приложимото право. Прилагането на обявеният за противоконституционен закон към всящо производство е в противоречие с принципа на върховенство на Конституцията и нарушава забраната на чл. 5, ал. 1 - никой закон не може да противоречи на Конституцията, ако противоречи, той не е част от правната система, а следователно не е приложимо право - което единствено има значение за

решаването на правни спорове. Спрямо правоотношения, предмет на висящи съдебни производства, обявеният за противоконституционен закон не се прилага. Целта е да се осуети постановяване на съдебни решения в противоречие с решението на I Конституционния съд и следователно уронващи върховенството на Конституцията. Противното разбиране е несъвместимо с върховенството на Конституцията, с нейното непосредствено действие, с духа и принципите на правовата държава.

Утвърденият в Конституцията принцип на справедливост (материалният елемент на принципа на правовата държава), както и разпоредбата, че правораздаването се осъществява от съдилищата (чл. 119, ал. 1) означава, че конституционна ценност представлява не толкова постановяването на самото решение от съд, а по-скоро постановяването на справедливо съдебно решение. Формалното правораздаване от съд не е справедливостта, която е утвърдена в Конституцията и се защитава и закриля от нея. Разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията предвижда, че съдията трябва да се въздържа да прилага закон, за който смята, че противоречи на Конституцията. Цялостната конституционна уредба цели законът, който противоречи на Конституцията, да не бъде приложен, да не възникнат противоконституционни и в този смисъл несправедливи правни последици от прилагането на такъв правен акт и да не бъдат нарушени правата на личността¹. В контекста на горните разсъждения справедливостта надделява ^ за тази хипотеза - конституционният законодател е намерил балансирано разрешение за последиците от решението на Конституционния съд, като в чл. 151, ал. 2 изр. трето е въвел основно правило „занапред“, от момента на влизане в сила на решението, обявената за противоконституционна норма да не се прилага, и едновременно за висящите производства е въвел изключение от правилото. Справедливостта налага подобен подход, защото тези, които имат доверие в правото в действителност са в позиция на правна

несигурност. Конституционният законодател е въвел балансиращ механизъм за гарантиране на правна сигурност и справедливост. Конституционните разпоредби на чл. 151, ал. 2, изр. трето и чл. 150, ал. 2 имплицитно съдържат идеята, че правилото за действие „занапред“ се прилага, освен ако не води до крайна несправедливост. В крайна сметка правната сигурност не се отнася до релативна стабилност на правния ред,

I

основана на законност, а е сигурност, основана единствено на валиден закон.

I

Ако спрямо висящите съдебни производства решението на Конституционния съд действа според общото правило „ex nunc“, съдебните състави ще са обвързани да разрешат спора съобразно обявения за противоконституционен материален закон. За да не се стигне до такъв несправедлив изход на съдебния процес, от разпоредбата на чл.

150, ал. 2 от Конституцията се извежда изключение от общото правило на чл. 151, ал. 2, изр. трето. Противното би означавало да се отрече принципът на върховенството на Конституцията, принципът на правовата държава, принципът на непосредствено действие на конституционните разпоредби, да се потъпче' правото на всяко лице да защитава пряко правата си чрез позоваване на Конституцията и правото на всяко лице да се обръща към съда, за да получи защита на конституционните си права и свободи.

По изложените съображения абсолютно действие „занапред“ на решение за невалидност на акта, предмет на контрол за конституционност, е несъвместимо с върховенството на Конституцията, което конституционното правосъдие гарантира, и конституционният законодател допуска имплицитно изключение от правилото в чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията.

1

В заключение, за правоотношенията, предмет на висящи съдебни производства, обявеният за противоконституционен закон не се прилага. В тези случаи съдът решава спора, позовавайки се пряко на

Конституцията, когато това е възможно, както и чрез аналогия на закона
I
и аналогия на правото.

3. Относно условията, при които се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за I противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ

За да установи съответствие с Основния закон на дадено правно правило, в обхвата на контрола за конституционност, всяка конституционна юрисдикция по необходимост тълкува едновременно разпоредбите на съпоставяните правни актове. Като отчита конкретния исторически, политически и социален контекст при въвеждане на конституционното правосъдие в нашата страна, конституционният законодател е засилил превантивния потенциал на тълкуването на Конституцията, овластявайки Конституционния съд с отделно, специфично правомощие за това. Чрез тълкуването на конституционните разпоредби Конституционният съд участва в изграждането на ясна, безпротиворечива и единна правна система, основана на върховенството на Конституцията като норма фундаментална и поддържаща в строг ред всички останали правни норми. Тълкуването се свързва пряко с ефективността на основния закон. Доколкото Конституцията е живо, действащо право, има пряко и непосредствено действие и стои на върха на пирамидата от нормативни актове, тази функция е от особено значение за правната система като цяло. За виталността на една Конституция като „жив организъм“ се съди по способността ѝ да се приспособява към постоянно изменящите се обществени отношения и достижения на правното мислене. Изоставянето на стари интерпретации I и възприемането на нови виждания относно съдържанието на отделни конституционни норми е присъщо на практиката на всяка

конституционна юрисдикция и Конституционният съд не прави изключение (Решение № 4/2012 г. по к. д. № 14/2011 г.).

Конституционният съд, след като е произнесъл решението си, не може да го отмени. Той обаче не е обвързан „завинаги“ от своите правни разбирания. Развитieto 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 промени в цялостния социален контекст. 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 правото като продукт на общественото развитие и еволюцията на правното мислене, като всяко отклонение от съществуващата практика трябва да бъде обосновано и оправдано. Поради това при обществена необходимост и социална оправданост Конституционният съд може да формира нови разбирания и нови правни категории, повлияни от еволютивното правно мислене и от оценката на променените обстоятелства (в този смисъл виж Решение № 4/2012 г. по к. д. № 14/2011 г.). Примери за такава мотивираната промяна на становища са налице в досегашната практика на Конституционния съд (Решение № 13/2002 г. по к. д. № 17/2002 г., Решение № 10/2011 г. по к. д. № 6/2011 г. и Решение № 9/2014 г. по к. д. № 3/2014 г.; Решение № 22/1998 г. к. д. № 18/1998 г. и Решение № 6/2008 г. по к. д. № 5/2008 г.).

При постановяване на тълкувателното решение по к. д. № 25/1995 г., Конституционният съд е изхождал от разбирането, че всеки закон за изменение и допълнение на закон е правен акт, който обективно съществува в правния мир самостоятелно, поради което е приел, че такъв закон може да бъде обект на самостоятелен контрол за конституционност неограничено във времето. В този смисъл в Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г. изрично е посочено, че закон за изменение или допълнение на закон не само подлежи на конституционен контрол, но

установяването на противоконституционност на атакуваните текстове от такъв закон възстановява действието на разпоредбата, която е отменена или изменена. Това разбиране се поддържа в последвалата практика на Конституционния съд по допускане и разглеждане по същество на искания за установяване на противоконституционност на закони за изменение и допълнение на действащи закони (Решение № 8/1995 г. по к. д. № 12/1995 г.; Решение № 9/1995 г. по к. д. № 4/1995 г.; Решение № 20 от 1995 г. по к. д. № 24/1995 г.). В цитираната практика Конституционният съд обосновава как обявяването на противоконституционност на оспорен параграф от закон за изменение и допълнение, който е влязъл в сила, се отразява върху разпоредбата на закона, която този параграф е изменил или отменил. Обявяването на противоконституционност на параграфа би било обезсмислено, ако действащата разпоредба, която той е изменил, продължи да се прилага в същия вид. Конституционният съд възприема, че се възстановява действието на разпоредбата на закона в редакцията преди изменението или отмяната от влизането в сила решението на Конституционния съд.

При разглеждане на настоящото дело, Конституционният съд държи сметка за развитието на правото и за формираните нови разбирания в практиката на Съда, повлияни от еволютивното правно мислене. В последвалата след постановяване на Определение от 10. 7. 2008 г. по к. д. № 5/2008 г. практика на Конституционния съд, разбирането на съда за естеството на закона за изменение и допълнение и за възможността той да бъде годен предмет на контрол за конституционносъобразност е променено. Конституционният съд приема, че всеки един закон за изменение и допълнение на друг закон обслужва действащия закон, има вторичен характер и след влизането си в сила престава да бъде самостоятелен, тъй като от този момент той става част от закона, който се изменя и допълва. Съдът приема, че от момента на обнародването на всеки закон за изменение и допълнение на друг закон

до влизането му в сила той все още не е инкорпориран в действащия закон, поради което само през този период той може да бъде самостоятелен предмет на контрол за конституционност от съда. Според Конституционния съд един закон за изменение и допълнение, без значение дали е оформен отделно или в рамките на заключителните разпоредби на нов закон, с които се правят изменения и допълнения на друг закон, обслужва действащия закон и в този смисъл има вторичен характер. По това той се различава от закон, който за първи път дава правна уредба на определени обществени отношения, както и закон, който отменя друг закон и дава нова правна уредба на същите обществени отношения, които са били предмет на регулиране от отменения закон. Член 84, т. 1 от Конституцията разглежда изменението и допълнението на законите като самостоятелни и равностойни на приемането и отмяната им по своя ефект. Ето защо закон за изменение и допълнение на друг закон след влизането му в сила престава да бъде самостоятелен закон, тъй като от този момент той става част от корпуса на закона, който изменя и допълва. След влизането в сила на закона за изменение и допълнение на действащ закон предмет на искане за установяване на противоконституционност ще бъдат съответните изменени или допълнени текстове на действащия закон съгласно неговата номерация. Предмет на отделно искане за установяване на противоконституционност могат да бъдат и преходните и заключителните разпоредби на закон за изменение и допълнение на действащ закон, доколкото те запазват своето самостоятелно значение в рамките на корпуса на изменяния или допълвания закон.

С оглед на гореизложеното, съгласно еволюиралата практика на съда, законът за изменение и допълнение на друг закон е годен самостоятелен предмет на контрол за конституционност от момента на обнародването до влизането му в сила. Ако в този период Конституционният съд обяви за противоконституционен закон за

изменение и допълнение на действащ закон, по силата на Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г. би следвало да се възстанови действието на закона в редакцията му преди изменението или допълнението, считано от момента на влизане в сила на решението на съда. Съдът подчертава, че при така очертаната хипотеза, законът за изменение и допълнение на друг закон все още не е влязъл в сила, поради което действащите разпоредби на закона не са изменени/допълнени и въпросът за възстановяването не стои. Следователно правният ефект на Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г. е изчерпан. То е изгубило актуалност и е неприложимо при така очертаната еволюция в практиката на Конституционния съд относно същността на закона за изменение и допълнение и възможността да бъде годин предмет на конституционен контрол. Изложеното дава основание да се изостави разбирането за възстановителното действие на решенията, обявяващи за противоконституционен закон за изменение и допълнение. Съображенията за стабилност на тълкувателната практика нямат по-голяма тежест в сравнение с тези за гарантиране на върховенството на Конституцията по начин, който откликва подобаващо на промените в социалната реалност и правните разбирания на Конституционния съд.

Съдът намира, че практиката му след постановяване на Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г. разширява обхвата на така даденото тълкуване, като приема, че възстановителното действие се проявява не само когато се атакува закон за изменение и допълнение, но и когато се атакува законова разпоредба в последна редакция. Това предполага Конституционният съд да обсъди дали в тези случаи възстановяването на предходната редакция на оспорената уредба е съвместимо с междуременно настъпилата еволюция в практиката на Конституционния съд относно смисъла и съдържанието на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Зад тълкуването, дадено с Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г., личи стремеж за съхраняване на правната сигурност (правова държава във формален смисъл). Конституционният съд приема, че обявяването за

t

противоконституционен на закон създава възможност за поява на законова празнота, което застрашава правната сигурност. Според Решение № 22 от 1995 г. възстановителното действие на решението за противоконституционност съответства на разбирането за правова държава във формален смисъл, която не търпи правен вакуум.

Понятието „правова държава“ е динамично и конституционният принцип, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, търпи еволюция и непрекъснато се обогатява с нови елементи и проявни форми. Днес в практиката на Конституционния съд се споделя разбирането за правовата държава, което включва както принципа на правната сигурност (формалния елемент), така и принципа на материалната справедливост (материалния елемент). В понятието „правова държава в материален смисъл“ се влага разбирането за държава на справедливостта, където самата конституционна организация на държавната власт е обвързана с основните права като висша ценност; тяхната реализация е смисъл и цел на нейното упражняване. Под „правова държава във формален смисъл“ се разбира държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно, недвусмислено и безпротиворечиво определено; функционират механизми и институции, които гарантират спазването на правните предписания (Решение № 1/2005 г. по к.д. № 8/2004 г.).

Предвид така очертаната еволюция в практиката на Конституционния съд е възможно да възникне конфликт между възстановителното действие на решението за противоконституционност и други елементи на принципа на правовата държава. Предходната редакция на оспорената разпоредба може също да е противоконституционна и това да застрашава права и свободи на гражданите (правова държава в материален смисъл) или пък да не се

вписва безпротиворечиво в действащата правна система (правова държава във формален смисъл). Самият принцип на правовата държава допуска такъв възможен конфликт и предвижда преодоляването му чрез метода на балансирана преценка.

В рамките на контрола за конституционност по чл. 149, ал. 1, т. 2 Конституционният съд не разполага със средства да постигне баланс между възстановителното действие на решението за противоконституционност и другите елементи на принципа за правовата държава. Това е така, защото предмет на конституционен контрол са само действащи правни актове. Възстановително действие на решението на Конституционния съд спрямо предходната редакция на оспорената норма би могло да се прояви от момента на влизането му в сила. До този момент действа редакцията на нормата, която е обявена за противоконституционна. Ето защо Конституционният съд не може да се произнесе в същото производство и за конституционносъобразността на предходната редакция на нормата, чието действие все още не е възстановено.

В компетентността на Народното събрание е, ако прецени, да преодолее правния вакуум, който може да възникне от решението на Конституционния съд за противоконституционност на закон, като държи сметка за баланса между отделните измерения на правовата държава. Това произтича пряко от върховенството на Конституцията и принципа на правовата държава, задължаващи управлението на държавата, а следователно всеки държавен орган, на първо място Народното събрание да спазват Конституцията и законите в този посочен от Основния закон ред.

По изложените по-горе съображения решението на Конституционния съд не произвежда възстановително действие и в хипотезата, при която за противоконституционен е обявен закон, отменящ действащ, без да дава нова правна уредба на същите

обществени отношения, които са били предмет на регулиране от отменения закон. Такъв закон остава годен предмет на контрол за конституционносъобразност независимо от влизането му в сила тъй като запазва самостоятелно значение.

В заключение, решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, не произвежда възстановително действие.

По горните съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявените за противоконституционни ненормативни актове - закони във формален смисъл, решения на Народното събрание и укази на президента - са невалидни от приемането или издаването им.

По отношение на заварените от решението на Конституционния съд неприключени правоотношения и правоотношенията, предмет на висящи съдебни производства, противоконституционният закон не се прилага. Народното събрание урежда правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен закон.

Решението на Конституционния съд, с което закон, изменящ или отменящ действащ закон, се обявява за противоконституционен, няма възстановително действие.

Председател:

Борис Велчев