



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 26/21
Дата 19.02.2015

Република България
Президент

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

за задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3
и чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България като група текстове,
намиращи се в определено съотношение

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля Конституционният съд да даде задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България като група текстове, намиращи се в определено съотношение¹, което се изразява в следния въпрос:

„Допустимо ли е да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, преди да е обнародван или когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България?“

1. Съображения по допустимостта на искането за тълкуване

Искането за тълкуване е отправено от оправомощен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България /КРБ/ в изискуемите по чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционен съд форма и реквизити.

¹ Пенев, П., Я. Зартов, Конституционно правосъдие на Република България, Сиела, 2004 г., с. 114-116.

По конституционните разпоредби в предмета на поставения за тълкуване въпрос не е налице произнасяне на Конституционния съд, поради което тълкувателният въпрос не представлява повторно искане за произнасяне по същия предмет.

Необходимостта от тълкуването се налага поради противоречивото прилагане на разпоредбите на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България в тяхното съотнасяне като базова конструкция на съвременния български конституционализъм в следните примери:

1.1. С § 93 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност /ЗИД ЗДДС/, приет на 19.11.2020 г. от 44-то Народно събрание, е променен *Законът за потребителския кредит*. Приетият ЗИД ЗДДС е изпратен за обнародване до президента на Републиката в срока по чл. 8, ал. 5, т. 1 от Закона за държавния печат и националното знаме на Република България. Върху част от изпратения закон е „наложено вето“ в срока по чл. 88, ал. 3 от КРБ с Указ № 247 от 25.11.2020 г. (Обн. ДВ, бр. 102 от 01.12.2020 г.) и § 93 от ЗИД ЗДДС е върнат за ново обсъждане в Народното събрание. С друг закон - Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г. /ЗДБРБ2021/ (Обн. ДВ, бр. 104 от 08.12.2020 г.), на 26.11.2020 г. с неговия § 13 от Преходните и заключителните разпоредби са приети промени в същите разпоредби от Закона за потребителския кредит, изменени с § 93 от Преходните и заключителните разпоредби към ЗИД ЗДДС. По този начин измененията в разпоредбите на Закона за потребителския кредит са направени преди същите да бъдат обнародвани в „Държавен вестник“. На 3.12.2020 г. е проведено ново обсъждане на ЗИД ЗДДС на върнатия „с вето“ /Указ № 247/, на което законът е приет повторно. По този начин *Законът за потребителския кредит* е изменен на 19.11.2020 г., същите промени са изменени на 26.11.2020 г., а на 3.12.2020 г. законът, с който са направени измененията от 19.11.2020 г. е повторно приет от Народното събрание. Резултатът е, че с приетия на 26.11.2020 г. закон Народното събрание изменя разпоредби, които не са обнародвани в „Държавен вестник“. Обстоятелството, че § 93 от ЗИД ЗДДС и § 13 от ЗДБРБ2021 ще произведат правното си действие едновременно на 1.01.2021 г., не променя факта, че с § 13 от ЗДБРБ2021 се изменя закон, който още не е обнародван в „Държавен вестник“. Изменя се закон, който все още няма юридическа сила и изменението не е направено в рамките на протичаща процедура по чл. 101 от КРБ.

1.2. Народното събрание е процедирало по различен начин при приемането на друг закон въпреки приложимостта на същите разпоредби на Конституцията. Приетият на 29.11.2017 г. *Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2018 г.* е върнат за ново обсъждане с Указ № 250 от 8.12.2017 г. (Обн. ДВ, бр. 99 от 12.12.2017 г.), като е оспорен § 6 от Преходните и заключителните му разпоредби. На 14.12.2017 г. „Ветото“ не е уважено, Законът за бюджета на Националната

здравноосигурителна каса за 2018 г. е повторно приет и обнародван на основание чл. 101, ал. 3 от КРБ в „Държавен вестник“, бр. 101 от 19.12.2017 г. На 20.12.2017 г. в Народното събрание е внесен законопроект № 754-01-90, приет на 21.12.2017 г. (Обн. ДВ, бр. 103 от 28.12.2017 г.), с който оспореният § 6 е отменен. Така при приемането на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2018 г. Народното събрание преодолява „ветото“ на президента, но не отменя оспорваната разпоредба преди да е разгледало ветото и преди законът, в който същата се съдържа, да е обнародван в „Държавен вестник“. В този втори пример изменителният закон е внесен след датата на обнародване на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2018 г., т.е. в период, в който същият вече е имал юридическа сила, макар и да не е настъпило юридическото му действие от 1.01.2018 г.

1.3. По различен начин е постъпило Народното събрание със *Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол*, приет на 18.07.2018 г. С Указ № 197 от 20.07.2018 г. (Обн. ДВ, бр. 62 от 27.07.2018 г.) приетият закон е върнат за ново обсъждане, като са оспорени § 3 и 4 от него. На проведеното на 26.07.2018 г. заседание на Народното събрание „ветото“ на президента не е преодоляно, като в същото заседание е направено предложение за отпадане на оспорените параграфи и за приемането на закона на второ гласуване без тях. Така оспорените разпоредби са отменени, но не с друг закон, а в рамките на процедурата по „ветото“, която се развива по чл. 101, ал. 1 от КРБ.

Наличието на различни действия, предприети в идентични случаи от една и съща легислатура на Народното събрание, е категоричен аргумент, че разпоредбите на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията се тълкуват и прилагат в тяхното съотношение по различен начин. В някои случаи Народното събрание приема повторно закона и изчаква обнародването му, за да го измени като в посочения пример от 2017 г. В други случаи Народното събрание изменя закона в рамките на процедурата, която се развива по чл. 101, ал. 1 от Конституцията като в посочения пример от 2018 г. В примера от 2020 г. Народното събрание нито изчаква обнародването на закона, нито го променя в рамките на повторното му обсъждане при наложено вето, а прави измененията преди да е изтекъл срокът по чл. 88, ал. 3 от Конституцията, и то с друг закон, чието приемане на второ гласуване е предстоящо.

Разпоредбите на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията са основни и принципни и като такива не съдържат изрична правна уредба в детайли, вкл. от кой момент може да се изменя, допълва или отменя закон. С определение от 16.11.2004 г. по к.д. № 9 от 2004 г. Конституционният съд приема, че „съществува и правен интерес от тълкуването предвид отсъствието на изрична правна уредба в Конституцията“. В случая необходимостта от тълкуване се подкрепя и от различното

третиране и прилагане в 44-то Народно събрание на тази базова конструкция, включваща въпросните конституционни разпоредби.

Тълкувателната компетентност на Конституционния съд може да установява точния смисъл на отделна конституционна норма или група такива и по този начин да послужи за точното и непротиворечиво прилагане на Основния закон. Тълкуването е предназначено да изясни съществуващи или възможни юридически проблеми при прилагането на конституционните норми (в този смисъл Решение № 8 от 2004 г. по к.д. № 7 от 2005 г.), като утвърждава върховенството на Конституцията.

По изложените съображения считам, че е налице правен интерес да се даде задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България като група от съотнасящи се разпоредби и искането да бъде допуснато за разглеждане от Конституционния съд.

2. Становище за съдържанието на разпоредбите, чието тълкуване се иска

Съобразно постоянната практика на Конституционния съд излагам разбирането си за съдържанието на разпоредбите от Конституцията на Република България, чието задължително тълкуване се иска по поставения тълкувателен въпрос.

Считам, че Конституцията на Република България не допуска закон да се изменя, допълва или отменя, преди същият да е обнародван или върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България, поради следните аргументи:

Всеки нормативен акт, наред с другите си характеристики, се определя с юридическата си сила и юридическото действие на съдържащите се в него правни норми². „Под юридическа (правна) сила следва да се разбира валидността на източника ..., годността му да произведе действие, да „придаде“ непосредствен регулиращ ефект, да направи приложими съдържащите се в него правни норми, т.е. годността да ги въведе в правната система. От друга страна юридическата сила представлява принадлежността на даден нормативен акт към действащото законодателство.“³ „Валидността е (а) способността на една правна норма да обвърже своите адресати със задължение за правомерно поведение, а ако те нямат такова поведение – да обвърже компетентния орган със задължение за налагане на санкция. В същото време валидността е (б) начинът на съществуване на нормите и (в) белег, че нормата принадлежи към определен правен ред.“⁴

Докато нормативният акт не влезе в сила, той не може да породви правно действие. В този смисъл юридическата сила на нормативния акт е предпоставка за юридическото му действие. Чрез времевата сфера най-лесно се очертава разликата

² Така Ташев Р., Новите източници на българското право, ЛИК, С. 1996, с. 17-24.

³ Русчев И., Нормативните актове – източник на частното право, „Албатрос“, С. 2008, с. 222.

⁴ Вълчев Д., Лекции по Обща теория на правото, Сиела, С. 2016, с. 67.

между юридическата сила и юридическото действие. Юридическото действие може да предшества влизането в сила при т.нар. обратно действие или обратна сила. Възможно е юридическото действие да продължи, а актът да е изгубил юридическата си сила при т.нар. преживяване на закона. Възможно е също така юридическата сила и юридическото действие да съвпадат, когато законът влиза в сила в деня на неговото обнародване.

За да има юридическа сила, нормативният акт трябва да бъде приет по определен ред и да бъде публикуван. Това следва пряко от *конституционната уредба в чл. 5, ал. 5*, като е предвидено, че всички нормативни актове се публикуват. Те *влизат в сила* три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок. За да влезе законът в сила, не е достатъчно само да е приет от Народното събрание при спазване на определения ред в Конституцията и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Законът трябва да бъде обнародван в „Държавен вестник“, което е в правомощията на президента на Републиката по чл. 98, т. 4 от Конституцията.

Конституцията не допуска наличието на необнародван нормативен акт. Такъв нормативен акт не може да има юридическа сила, която е предпоставка за юридическото му действие. По аргумент на по-силното основание такъв нормативен акт не би могъл да бъде изменен, допълван или отменен, тъй като предприемането на такива действия е възможно само по отношение на нормативни актове, които са част от правната система. В чл. 84, т. 1 от КРБ изрично е посочено, че Народното събрание изменя, допълва и отменя законите. Считам, че от буквалното тълкуване на разпоредбата следва, че членуването на съществителното име „законите“ обозначава предмет, който е определен, познат, известен. Това означава, че може да се измени, допълни или отмени закон, който е известен, има юридическа сила и поради това може да породи или е породил юридическото си действие. Тази логика е проявена в чл. 49 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове. Разпоредбата изисква в наименованието на изменящия акт да се посочи пълното наименование на изменяния акт и да се добави броят и годината на Държавния вестник, в който той е обнародван, *както и броят и годината на Държавния вестник, в който са обнародвани измененията и допълненията му*. Това е гаранция за предвидимост и съгласуваност на нормативните актове, тъй като с обнародването се създава яснота за съдържанието на приетите разпоредби, респ. за тяхното допълнение, изменение или отмяна. Поради това и обнародването възпроизвежда буквално текста на заверения препис от нормативния акт (чл. 40, ал. 1 от Закона за нормативните актове).

Като проявление на конституционната логика, че само обнародван закон може да бъде изменен, допълнен или отменен, може да бъде посочено и правилото на чл. 17, ал. 2 от Закона за Конституционен съд. То предвижда, че исканията за обявяване на

неконституционност на законите могат да се предявяват от деня на обнародването им. От този момент най-рано може да настъпи юридическата сила на акта и да има яснота относно съдържанието на неговите разпоредби.

В срока по чл. 88, ал. 3 от КРБ има приет закон като акт на Народното събрание, но същият все още няма юридическа сила, тъй като не е обнародван и съответно не е част от правната система. С гласуването на последния текст на законопроекта, както и на отложените текстове (ако има такива), законопроектът е приет на второ гласуване (четене) и с това е приключил движението в парламентарната си фаза. Следва 15-дневен срок /чл. 88, ал. 3 от КРБ/, в който президентът обнародва приетия закон в Държавен вестник или може да върне закона за ново обсъждане в Народното събрание. Поради това възможността законът да се изменя, допълва или отменя в този срок е допустима единствено в хипотезата, при която Народното събрание не приеме повторно закона, върнат от президента съгласно чл. 101, ал. 1 от Конституцията. Това е така, защото без действия на държавния глава приетият от Народното събрание закон не може да произведе правните последици на закон.

Да се приеме, че е допустимо в срока по чл. 88, ал. 3 от КРБ Народното събрание да изменя, допълва или отменя вече приетия закон (като цяло или отделни разпоредби в него), означава, че или не е приключила парламентарната фаза, или че се negliжира участието на президента в заключителната фаза на законодателния процес – да обнародва или мотивирано да върне закона в Народното събрание за ново обсъждане. И в двата случая, макар и с лаконични редакции, Конституцията на Република България не допуска подобно развитие. Фазата, която следва след приемането на закона, е обнародването му в „Държавен вестник“ не по-късно от 15 дни (чл. 88, ал. 3 от КРБ) или мотивираното му връщане за ново обсъждане (чл. 101, ал. 1 от КРБ). И двете възможности са в преценката на президента на Републиката и те се предприемат при отчитане на съдържанието и приемането на закона. Именно заради това действащото законодателство задължава Народното събрание да изпрати на президента закона за обнародване не по-късно от три дни след неговото приемане (чл. 8, ал. 5, т. 1 от Закона за държавния печат и националното знаме на Република България). В срока по чл. 88, ал. 3 от КРБ приетият закон може да бъде изменен, допълнен или отменен от Народното събрание само при наложено и непреодоляно вето. Извън тази хипотеза, ако е направено с друг закон, това създава не само предпоставки за нарушаване на принципа за правовата държава, тъй като ще има неяснота относно текста на приетия закон, но и създава предпоставки да бъдат засегнати адресатите на правните норми, които няма да знаят какво поведение се изисква от тях. Поради това е недопустимо, докато не бъде обнародван законът, неговите разпоредби да се изменят, допълват или отменят освен при производството по чл. 101, ал. 1 от Конституцията.

В случай че в срока по чл. 88, ал. 3 от КРБ законът бъде върнат от президента за ново обсъждане, а междуременно всички или отделни негови разпоредби са изменени, допълнени или отменени" от Народното събрание с друг закон, тогава „новото обсъждане“ в Народното събрание се лишава от съдържание. По силата на чл. 101, ал. 1 от КРБ такова обсъждане не може да бъде отказано, но същото става безпредметно. Без да може да откаже новото обсъждане, променяйки съдържанието на оспорените разпоредби извън протичащата процедура по чл. 101, ал. 1 от КРБ, Народното събрание променя предназначението на механизма, заложен в Конституцията, за взаимодействие между парламент и държавен глава. Създаването на яснота и преодоляването на противоречива и отклоняваща се от основни положения на Конституцията практика по прилагането на посочените разпоредби и цялостни конструкции представлява значима цел, за да бъде дадено исканото тълкуване от Конституционния съд.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения моля да постановите решение, с което да дадете задължително тълкуване на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България като група текстове, намиращи се в определено съотношение, което се изразява в следния въпрос:

„Допустимо ли е да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, преди да е обнародван или когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България?“

Моля да конституирате като заинтересовани институции Народното събрание, министъра на правосъдието, Съюза на юристите в България и други неправителствени организации, активни в правната сфера.

РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ