

Писмено мнение

от проф. д-р Янаки Стоилов

по искане за тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията на Република България – конституционно дело № 5/2019 г.

В отговор на отправената ми покана и на основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС предоставям моето мнение по допуснатото от Конституционния съд искане за тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето от КРБ по въпроса: „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие?”

В търсене на отговор на този въпрос смятам за необходимо да направя две предварителни бележки. Първо, моето становище е съобразено с практическата задача да се даде официално нормативно тълкуване по определен въпрос. В същото време качеството, в което го правя, ми позволява по-голяма свобода и критичност от тази, с която разполагат конституционните съдии поради заеманата от тях длъжност. Второ, като народен представител в 40-то Народно събрание, съм участвал в обсъждането на Доклада на Временната комисия за възстановяване на отнетото и възстановено имущество на семействата на бившите царе Фердинанд I и Борис III и техните наследници. Моята позиция се е формирала на основата на юридическите ми познания и на действащата ни републиканска конституция. От протоколите на Народното събрание може да се установи, че тя не е била повлияна от доминиращата там и тогава политическа конюнктура. Мнението ми по сега поставения от Конституционния съд въпрос се формира чрез анализ на съответните конституционни текстове, практика на този съд и становища, застъпени в правната теория.

## **I. По допустимостта на искането за тълкуване**

Отбелязвам този проблем за пълнота на изложението, а и защото той съдържа новост в практиката на българския конституционен съд.

Съставът на Първо гражданско отделение на ВКС е срещнал затруднение да се произнесе по касационната жалба, отправена към него. Преди това той е поискал от Общото събрание на Гражданската колегия на ВКС да сезира Конституционния съд, но това не е било прието. Същият тричленен състав решава да спре производството по делото и да се обърне към Конституционния съд с искане за тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето по въпрос, произведен от съдържанието на посочения конституционен текст. Определението на Конституционния съд от 9 май 2019, с което се допуска за разглеждане по същество искането на състав на ВКС за тълкуване на разпоредба на Конституцията, е прецедент по отношение на използваната инициатива за нормативно тълкуване на основния закон. За първи път Конституционният съд приема да разглежда искане от страна на състав на ВКС не поради твърдение за несъответствие на закон с конституцията, а за тълкуване на последната. От това разбиране следва, че признаваното досега специфично приложно поле на чл. 150, ал. 2 на КРБ, се поглъща от съдържанието на чл. 150, ал. 1 на КРБ. Така или иначе Конституционният съд вече се е произнесъл по въпроса за допустимостта на делото и предстои то да се разгледа по същество.

За разлика от върховните съдилища у нас, които чрез постигане на законови промени се стремят да намалят делата, които достигат до тях, а така и натовареността на върховните съдии, Конституционният съд, вероятно поради неголемия брой дела към него, клони в обратната посока. Това обаче не е юридически аргумент за определяне на подсъдността и затова тук няма да го коментирам. В предстоящото обсъждане на искането за тълкуване Конституционният съд се намира в

сложна ситуация поради напластяването на множество правни и фактически обстоятелства и то в продължителен период. Но има и друга причина, която стои извън делото, но също усложнява неговото решаване. С течение на времето от преки участници в конституционното дело за т. нар. царска реституция, решено в края на 90-те години на миналия век, става известно, че мотивите на висши магистрати и конституционни съдии тогава не са били само юридически. Сега в друг състав Конституционният съд е изправен пред предизвикателството да убеждава юристите, а и българската общественост, че не се ръководи от основания, различни от конституционните повели.

## **II. По съществуването на направеното искане за тълкуване**

### **1. Въпросите, обсъждането на които е необходимо за отговор на поставеното питане**

Направеното от състав на ВКС искане за тълкуване е следствие от Решение № 12 от 04. 06. 1998 г. на Конституционния съд. Това решение постановява, че Законът за обявяване държавна собственост имотите на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис и на техните наследници (ДВ, бр. 305/31.12.1947 г.) противоречи на Конституцията на РБ. За изминалите повече от две десетилетия произтичащите от това решение въпроси не са получили окончателни правни отговори. През този период последователно са извършени: отписване от актовете книги за държавна и общинска собственост и предаване във владение на имоти на наследници на бившите царе Фердинанд и Борис; обсъждане през 2006 г. от Народното събрание на въпроса за отнемането и възстановяването на това имущество, но без законово или друго решение по същество; налагане на мораториум от Народното събрание през 2009 г. върху разпореждането и ползването на това имущество; завеждане на ревандикационни иски от държавата и произнасяне на осъдителни решения по тях за предаване на владението върху

недвижими имоти. Следователно, налице са множество правни и фактически обстоятелства, настъпили през продължителен период, включително в най-ново време, което допълнително затруднява намирането на юридическо решение на проблема.

Достигането до отговор на въпроса „какви са правните последици от решенията на Конституционният съд в хипотеза, когато се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие”, предполага да се внесе яснота по няколко други въпроса: за контрола, който Конституционният съд упражнява върху заварените закони; за правния статус на интендантството и на имотите, които то стопанисва; за връзката между публичноправните и частноправните аспекти на замяната на монархическата с републиканска форма на управление и оценката на ЗОДС от гледище на действащата ни конституция; има ли разлика между „отмяна” и „неприлагане” на закон и ако има такава, в какво се състои тя; има ли отличителни особености при обявяване за противоконституционен заварен закон с еднократно действие в сравнение с такъв с продължаващо действие; за правните последици от обявяване на ЗОДС за противоконституционен. Тези въпроси очертават рамката, в която се разполага тълкуването, което следва да направи Конституционният съд. В следващото изложение предлагам анализ и отговор на всеки от поставените въпроси.

## **2. За действието на заварените от КРБ закони и възможността за контрол на КС върху тях**

По отношение на действието на законите във времето с оглед на тяхното застъпване със сегашната конституция са налице два вида заварени закони: едните, които са приети преди нея, но продължават да действат, и други, които са приети и произвели своето действие преди влизане в сила на КРБ, но не са отменени.



2. 1. Смятам за безспорно, че Конституционният съд е компетентен да се произнася за съответствието на първия вид закони. Такава общо взето е практиката на Съда. Ако правните норми не са загубили валидност по силата на § 3, ал 2 на КРБ, т.е., ако в едногодишен срок от влизане на Конституцията в сила Народното събрание не е отменило тези разпоредби на заварените закони, които не са отпаднали по силата на непосредственото действие на КРБ, прогласено в нейния чл. 5, ал. 2, те продължават да действат. Тази конституционна разпоредба е твърде абстрактна, но все пак дава възможност за синхронизиране на заварения от Конституцията правен ред с нейните изисквания. Законите, които изцяло или отчасти запазват своята актуалност, продължават да уреждат юридически факти, които вече съществуват или възникват по време на нейното действие. Въз основа на заварените от Конституцията законови норми такива факти водят до съответните им субективни права и задължения. Ако възникне спор за валидността на нормите според основния закон, няма съмнение, че те подлежат на конституционен контрол.

2. 2. По отношение на втория вид закони положението е различно. Тези закони са уредели определени отношения и въз основа на тях не възникват нови юридически факти, но поради липсата на срок на действие нормите не са отпаднали от правната система. Нещо повече, запазват значението си на валидно правно основание за настъпилите от тях последици.

Към момента на приемане на КРБ, оценявайки масовите обществени нагласи и отношението на учредителната власт към монархическата институция, няма как обосновано да се твърди, че Законът за обявяване държавна собственост имотите на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис и на техните наследници (ЗОДС) се е смятал за отменен по силата на непосредственото действие на

Конституцията. Може да се предполага, че след като в едногодишния срок от влизането на Конституцията в сила Народното събрание, при това вече с друго политическо мнозинство в сравнение със VII-то ВНС, не е отменило ЗОДС, то също не го е смятало за противоконституционен. Даденият от Конституцията едногодишен срок има дисциплиниращ ефект с цел по-бързо завареното законодателство да се синхронизира с новоприетия основен закон. Срокът не е преклузивен, защото Народното събрание разполага с безусловното правомощие да отменя законите (чл. 84, т. 1 КРБ), което правомощие не е ограничено с оглед на времето, през което те са приети.

Конституционния съд има практика по отношение на заварените закони и специално по тези от тях, които се отнасят до закони, произвели окончателен ефект, но не са били отменени по силата на непосредственото действие на Конституцията.

Първоначално Конституционният съд не допуска за разглеждане искания за обявяване на противоконституционност на закони, които са приети преди влизането на Конституцията в сила (Определение на КС от 29. 12. 1991 г. по к. д. № 1/1991 г. и Определение № 5 от 04. 06. 1992 г. по к. д. № 11/1992 г.). Той приема, че това не са заварени закони и затова те не подлежат на контрол за конституционност (Определение № 6 от 30 юни 1992 г. по к. д. № 12/1992 г. и Определение № 3 от 14. 07. 1994 г. по к. д. № 7/1994 г.). Второто определение се застъпва с първото, като разликата е в добавянето на международните договори, по които България е страна, и на общопризнатите норми на международното право. Става дума за преценка на съответствието на Наредбата-закон за съдене от Народния съд виновниците за въвличане на България в световната война срещу съюзените народи и за злодеянията, свързани с нея със сегашната конституция и с международните актове. Конституционният съд определя, че „заварен” е този закон, който е

действал и се е прилагал към момента на влизане на Конституцията в сила (курсивът мой – Я. С.). В този смисъл според Съда Наредбата-закон за Народния съд поради временния си характер и изчерпване на нейното действие не е „заварен“ закон. „...Конституционният съд го определя като акт с еднократно и ограничено по време действие.“ Няма как да не направи впечатление, че подобни характеристики има и ЗОДС, с който имотите на наследниците на последните български царе са одържавени. Въпреки това тогавашният състав на Конституционния съд е подходил различно към този аналогичен случай и е допуснал неговото разглеждане по същество.

Още преди произнасянето по същество за конституционността на ЗОДС Конституционният съд променя радикално своята практика в противоположна посока и допуска контрол върху законите, приети преди влизане в сила на Конституцията (Решение № 16 по к. д. № 19/1995 г. и Определение № 1 от 11. 01. 1996 г. по к. д. № 31/1995 г.). Той заявява, че „предмет на контрол за конституционност са всички закони, в т. ч. и заварените“. Конкретното определение обаче се отнася до упражняване на контрол върху закон, който продължава да поражда юридически факти и да урежда актуални отношения (валутно-финансови). В този смисъл това е закон от първата група заварени от сегашната конституция закони. Ако използвам познатото за законите с обратно действие разграничение на същинско и несъщинско, бих нарекъл условно такъв закон – *закон със същинско заварено действие*. В допуснатото с Определение от 9 май 2019 г. на Конституционния съд дело № 5/2019 г. обаче се иска тълкуване по въпроса за правните последици от решенията на КС, с които се обявява за противоконституционен закон с еднократно правно действие. Ако приложа същата лексикална конструкция, бих определил този закон като *закон с несъщинско заварено действие*. Следователно двата закона, а

оттук и проблемите, пред които сме поставени, макар да става дума все за заварени от Конституцията закони, не са еднакви.

Практиката на Конституционния съд по допустимостта на искания за контрол върху заварени закони от втората категория е противоречива. Решение № 12 на КС от 04. 06. 1998 г. по к. д. № 13/1998 г., което предизвиква въпроси, намерили обобщен израз в отправеното до КС искане за тълкуване, се произнася по заварения закон за царските имоти. Но само няколко месеца след това Конституционният съд решава, че „не се произнася по същество относно закон, предхождащ КРБ, ако законът е имал еднократно действие” (Определение № 1 от 19. 01. 1999 г. по к. д. № 37/1998 г.)! При това става дума за предмет на делото (закон) от същата категория – Наредбата-закон за провеждане на референдум за монархия или република.

Приведените факти ми дават основание да твърдя, че в редица случаи практиката на българския конституционен съд е не само противоречива, но и повлияна от фактори, които не са правни. Това е голям и самостоятелен проблем, който не бива да се премълчава и заобикаля от юристите, поне от тези, които претендират за задълбочено и критично проучване на конституционното правосъдие у нас. Тук обаче няма да навлизам в тази проблематика, за да не се отклонявам от търсенето на решение на поставената задача.

### **3. Замяната на монархическата с републиканска форма на управление и мястото на ЗОДС в установения правен ред**

Обявяването на закон с еднократно действие за противоконституционен засяга валидността на основанието(ята), което (които) той съдържа за правата и задълженията, възникнали след неговото приемане. При ЗОДС това са правата на собственост на държавата върху съответните вещи, преди всичко недвижими – земи, гори и сгради. Цитираният закон обаче трябва да се разглежда в по-



широк социално-правен контекст, зададен от Закона за провеждане на референдум за република или монархия и от резултата на самия референдум, проведен на 8 септември 1946 г.; Конституцията на НРБ, влязла в сила на 23. 12. 1947 г. и Законът за национализация на едрата градска недвижима собственост от същата година. ЗОДС е обнародван в ДВ, бр. 305/31.12.1947 г., въпреки че фактическото отнемане на имотите е станало още през 1946 г. след като членовете на бившето царско семейство принудително напускат страната. ЗОДС завършва цялостен процес на дълбока обществена промяна, която има две страни – държавно-политическа, част от която е премахването на монархията, и социално-икономическа, в която доминираща роля има държавната собственост, а частната е драстично ограничена. В редица други европейски държави премахването на монархията през миналия век е съпроводено с множество ограничения – по-големи или по-малки – по отношение на бившите монарси. Тези ограничения почти навсякъде се отнасят и до притежаваното от тях имущество. Напомням този факт, за да е ясно, че преходът от монархическа към републиканска форма на управление се отразява на цялостното правно положение на монарсите и членовете на техните семейства. Следователно радикалните, а още повече революционните промени в обществото, които засягат тези лица, имат както публично-правни, така и частно-правни измерения. Затова стремежът такива проблеми да се разглеждат и решават със задна дата само на плоскостта на гражданското право е ограничен и опростен.

Двойствеността в правното положение на краля (царя) датира още от времето на ограничената, конституционната монархия, която прави разлика между короната (властта на монарха в държавата) и персоната (личността на монарха в неговия частен живот). Това двойно качество на монарха слага отпечатък и върху правната природа на Интендантството на Цивилната листа.

Терминът „цивилна листа“ идва от английската монархия. Цивилната листа са средствата отделяни за издръжка както на монарха и монархическия двор, така и на чиновници на короната, които изпълняват държавни функции от името на краля. Тя се е формирала от средства, предоставяни от държавата, и от приходи, главно от недвижими имоти, принадлежащи на краля и неговото семейство. Постепенно все по-голяма част от разходите за лица, заемащи държавни длъжности, се поема от държавния бюджет и така издръжката на тези служители излиза извън обхвата на цивилната листа. Институтът на цивилната листа е намерил място в чл. 35 на Конституцията на Княжество (Царство) България.

Важно е да се изясни каква е правната характеристика на цивилната листа. Споделям мнението, че цивилната листа е публичноправна институция, която е призната за юридическа личност, за да могат имотните интереси на държавния глава да се уреждат по общоустановения правов ред, без да се намесва неговата личност (Владикин, Л. Организация на демократичната държава. Трето преработено издание от 1941 г. С., 2014, с. 406). Френската конституция от 1791 г. за първи път възлага на специално лице управлението на цивилната листа. Оттук идва фигурата на интенданта, респективно на интендантството, която съществува и в българската монархическа система. Търновската конституция не предвижда такава институция, но това не означава, че тя не се включва в държавната организация, защото конституцията не изчерпва органите, които се създават и действат в държавата. Ясно е, че „администраторът“ не е някой друг освен интендантът на двореца, който има двойна задача: да бъде техническият отчетник по разходите и да замества пред съдебните места неприкосновената особа на монарха (Владикин, Л. Пак там, с. 410). Едната функция на интенданта е да води финансовите дела на царя и да

контролира от името на държавата неговите разходи. Може да се каже, че интендантът е нещо като публичен счетоводител. Съгласно Правилника за интендантството на Цивилната листа...той възлага на специален ревизор да провежда общи и частни ревизии. Другата негова функция е на представител на царя в гражданскоправните дела. Това двойно качество на интенданта/интендантството му позволява да стопанисва и управлява както имоти, които са предоставени от държавата за дейността на монарха, така също лични негови и на семейството имоти, които са тяхно частно притежание.

Интендантството на Цивилната листа е държавно учреждение, юридическо лице на бюджетна издръжка;...имуществото на Интендантството е напълно отделено от частното (личното) имущество на царя като физическо лице и неговото семейство (Петров, Вл. Необходимата истина за царската реституция. С.: Симолини, 2010, с. 126, 67). Този извод се потвърждава от средствата, с които разполага интендантството в Царство България. В различни години неговият бюджет, предоставян от държавата, е около пет пъти по-голям от средствата по цивилната листа, определени пряко като възнаграждение на царя, царицата и княгинята (Вж. Петров, Вл. Пак там, с. 63). Въпросът за правната природа на Интендантството, а оттук и за правния статус на имотите, които то придобива и притежава, е от изключителна важност за последиците от обявяването на ЗОДС за противоконституционен, конкретно за титула на собственост, с който наследниците на царете Борис и Фердинанд претендират за възстановяване на определени имоти.

#### **4. За законите с еднократно действие и правните последици от тяхната противоконституционност**

ЗОДС, както вече стана ясно, е закон с еднократно действие. Какво е отличително за тези закони? Въпросът има предимно теоретично

значение, но неговият отговор е с практически последици за правоприлагането. Казано накратко, *закон или по-общо нормативен акт с еднократно действие е този, при който юридическите факти, предвидени в него, се осъществяват и предизвикват съответните им правни последици, като с това се изчерпват правните ефекти от действието на нормативния акт и се постига неговата цел.* Най-често това става чрез издаване на акт/актове на правоприлагане от компетентните държавни органи. Нормативният акт не престава да съществува в правния мир, да бъде част от действащата правна система, но въз основа на него не настъпват нови юридически факти и съответни на тях правни последици (субективни права и задължения).

Така стигаме до следващия в логиката на разсъждения въпрос: след като законът е произвел своето действие, но не е отменен, каква е съдбата на правните последици, които той е уредил? Отговорът на този въпрос преминава през изясняване на отношението между „отмяна” и „неприлагане” на закона. Самата Конституция използва двата термина. Отмяната на закони е сред водещите и специфични правомощия на Народното събрание (чл. 84, т. 1), а неприлагането на закона е последица от неговото обявяване за противоконституционен от Конституционния съд (чл. 151, ал. 2, изр. трето). Очевидно конституционният законодател прави разлика между двата термина и това едва ли е само от куртоазия към принципите за демократичност и представителност на управлението в лицето на Народното събрание.

Юристите няма как да не се запитат в какво се състои разликата между отмяна и неприлагане на закона. Конституционният съд е дал свой отговор като на практика е приравнил тези категории. „...Конституционното решение проявява отменителен ефект спрямо обявения от него за противоконституционен акт. От деня на влизането в сила на решението актът не се прилага, което означава, че той загубва



своето действие, престава да съществува занапред.” (Решение № 24 от 12. 12. 1995 г. по к. д. № 30/1995 г.). Това становище е застъпено и в нашата правна теория. Обезсиленият от Конституционния съд противоконституционен закон е на практика отменен; той губи действието си, *престава да регулира, да съществува като източник на право* (Неновски, Н. Конституция на РБ. Анотирана с тълкуванията на Конституционния съд. С.: Сиби, 2001, с. 281, бел. 75 под линия). Прави се обаче уговорка, че отменителният ефект на обезсилването на закона не може да се приравнява във всяко отношение на *формалната отмяна*, която се постига със закон на Народното събрание за отменяне или изменение на закон (Неновски, Н. Пак там, с. 280, бел. 74 под линия). Разсъждението обаче спира дотук и не се казва в какво се състои разликата между двата вида отмяна.

Разликите, освен че отмяната е действие, а неприлагането е бездействие по отношение на съответните норми, според мен са няколко. Първата е, че установяването на противоконституционност блокира действието на акта, обявен за противоконституционен. Най-често това са разпоредби на закон. Те обаче не отпадат от неговата структура, а се превръщат в „мъртво тяло”, което остава в писмения текст, без да се налага да бъде отстранявано по пътя на отмяната, както това се прави по отношение на действащите нормативни разпоредби. Втората разлика е производна от ролята и правомощията на Народното събрание и на Конституционния съд. Тя вече не е само формална, а и по същество. *Отмяната на закон е продиктувана преди всичко от политическа целесъобразност, а неприлагането е последица от юридическа преценка за несъответствие на закон с конституцията!* Подчертавам тази разлика, която за съжаление не се разбира или се подценява дори от мнозина юристи. Ролята на конституционния съд не е да променя, да подобрява законодателството, още по-малко да измества

законодателя, а да контролира законодателния процес и неговите резултати – дали са в съответствие с конституцията. Затова говорим за конституционно правосъдие, а не за участие на конституционния съд в законодателния процес. Когато Съдът констатира нарушение на конституцията, той блокира действието (прилагането) на акта, за да се коригира неговото съдържание. Третата разлика се отнася до последиците от обявяване на акта за противоконституционен. Законодателната отмяна обикновено се съпровожда с приемане на закон, който урежда отношенията занапред, а по изключение и с обратна сила. Неприлагането на противоконституционните норми не заличава, поне не автоматично, валидността на настъпилите по време на тяхното действие правни последици. Това често предизвиква правни противоречия или празноти, които са налага да бъдат отстранени. Затова чл. 22, ал. 4 на Закона за Конституционния съд предвижда тези последици да се уредят от органа издал обявения за противоконституционен акт. Така едновременно се зачитат принципите за разделение на държавната власт и за правната сигурност.

Конституцията на РБ в своя чл. 151, ал.2 не прави разлика между законите с многократно, срочно или еднократно действие, когато постановява, че ако са обявени за противоконституционни, те не се прилагат. Същото се отнася и за начина, по който се уреждат последиците от обявения за противоконституционен акт. Следователно нито чрез тълкуване, нито чрез прилагане е допустимо да се прокарга разлика, каквато самата конституция не прави. Различното естество на законите, включително на тези със заварено действие, обаче може да повлияе на подхода както на законодателя, който трябва да уреди възникналите последици, така и на заинтересованите лица в избора на искове, с които те търсят защита на свои права.

## **5. Правни последици от обявяването на ЗОДС за противоконституционен**

Най-важният въпрос, който води към отговор на исканото тълкуване, е за правния ефект на решението, с което ЗОДС е обявен за противоконституционен. Спорът е главно за това дали постановеното решение освен установително има също реституционно, възстановително действие.

Позоваването в случая на Решение № 22 от 1995 г. по к. д. 25/1995 г. на Конституционния съд е неуместно, защото то има друг предмет – отнася се до хипотезата, когато се обяви за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ закон. В този случай решението на Съда има правовъзстановителен ефект, но по отношение на изменените/отменените норми. В сегашната задача се търси не връзка между законови норми, които са противоконституционни, от една страна, и изменени/отменени от тях, от друга, а между норми, обявени за противоконституционни, и относими към тях права.

Ако търсим аналогия, трябва да направим сравнение с Решение № 38/30. 03. 2018 г. на ВКС, II гр. отд. по гр. д. № 2192 по описа за 2017 г. То се отнася до това при какви условия се извършва възстановяване на правото на собственост на Рилската света обител – Рилски манастир, одържавено с Указ № 409/1961 г. на Президиума на Народното събрание за обявяване на цялото имущество на Рилския манастир за общонародна собственост и превръщането му в Национален музей. Върховният касационен съд се позовава на Закона за отмяна на Указа... (ДВ, бр. 39 от 17. 05. 1991 г.). В мотивите на решението съдът заявява, че „законът за отмяната на Указа... не урежда реда за възстановяване на имуществото на Рилския манастир, а само съставлява реституционно основание за това”. Този ред, който обхваща и отбелязания случай, е създаден със Закона за възстановяване на собствеността върху одържавени

недвижими имоти за застроените имоти и със Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и Закона за възстановяване на собствеността върху гори и земи от горския фонд за съответните имоти. В случая с т. нар. царски имоти има две разлики. Едната е в това, че промяната е предизвикана от обявяване на закон за противоречаш на Конституцията. Другата разлика е в това, че няма законов и по-общо нормативно предписан ред, по който наследниците на двамата починали царе да предявят искания за възстановяване на собственост.

Обявяването на закон, включително с еднократно действие, за противоконституционен засяга правното основание за съществуване на придобити права. Отпадането на това основание се отнася както до притежателя на правата (в конкретния случай това е държавата), така и до претендиращите за тяхното възстановяване (царските наследници). Тук не се спирам на важния въпрос какъв е действителният кръг на наследниците и влияе ли се той от това към кой момент наследството се смята за открито (с оглед на оценката за валидност на съответните закони, които уреждат собствеността).

Ключово значение за определяне на последиците от обявяване на закона за противоконституционен има разпоредбата на чл. 151, ал. 2 на КРБ. Според нейното второ изречение решенията на КС влизат в сила три дни след тяхното обнародване. Този текст показва, че решенията на КС действат по подобие на законите, особено тези които се отнасят до законови разпоредби. Решенията нямат обратно действие, т.е. те не преуреждат вече настъпили факти, а се отнасят до действието на правни норми. Затова нито тълкувателните решения на КС, нито тези, с които се решават спорове за съответствие на закон с Конституцията, пряко не отнемат и не предоставят конкретни права. Често чрез тях се решават спорове, засягащи една или друга категория основни и свързани с тях права, а не спорове за фактическото притежаване на тези права от



определени лица. Обявяването на ЗОДС за противоконституционен има за единствена последица отмяна на одържавяването на имотите, без да означава, че те автоматично се считат за реституирани на бившите им собственици, които и да са те (Петров, Вл. Цит. съч., с. 94, 125). С някои нормативно предвидени изключения КС няма нито компетентност, нито капацитет от правомощия, за да бъде съд за установяване по безспорен начин на факти, подлежащи на доказване. Обратното би означавало да се подкопае правната сигурност, а КС да се превърне в своеобразен супер съд, който претендира да замества и измества класическите съдилища. Затова *КС е замислен като съд, който да гарантира нормативно съответствие – на законите и на други правни актове с Конституцията*. По този начин се осъществява ролята на конституционния съд в защита на конституцията като върховен закон и в поддържане на йерархията в националната правна система.

С няколко изключения недвижимите имоти, които се ползват от царя и неговото семейство в България са придобити от интендантството, включително по давност (това е видно от наличните нотариални актове). Съставянето на списъци от интенданта или от други длъжностни лица има за цел да инвентаризира имотите. Това е своеобразен опис на имуществото, ползвано от царя и царското семейство, а не акт, чрез който се придобива и доказва собственост. Дори вписването или отписването на имотите в официалните книги не е титул за собственост. Проблемът с разграничаване на видовете собственост, с която се ползват царят и неговото семейство, идва от това, че както по време на придобиване на много от имотите, така и при тяхното одържавяване не се е правила отчетлива разлика кой и в какво качество притежава/ползва даден имот. Тези дефекти се проявяват и в процеса на отписване на държавните имоти и тяхното възстановяване на наследниците от държавни и общински органи. Едва в хода на съдебните дела се

изясняват редица факти, които позволяват да се определи на кого принадлежат едни или други спорни имоти, в частност дали те са напуснали патримониума на държавата или остават в него независимо от отпадането на ЗОДС като правно основание в полза на държавата. Тази усложнена от правна и фактическа гледна точка ситуация още повече е налагала приемане на законодателство, което да отчете специфичните проблеми около царските имоти – както в аспекта на тяхното придобиване, така и на тяхното възстановяване. Както реституцията (без да обсъждам нейните правни и социално-икономически аспекти) на различните видове обекти на собственост в Република България е проведена на основата на закони, така също, отчитайки спецификата на имуществените отношения, в които влизат българските царе и членовете на техните семейства, също би следвало да получи законодателен израз. Този подход кореспондира с принципа за равенството на гражданите, прогласен в чл. 6, ал. 1 на КРБ. Принципът се отнася както до това гражданите да се поставят в равни условия по отношение на възможностите да възстановят свое имущество, така също реституцията да се извърши по предписан от закона ред.

Направеният извод се подсилва от предназначението на разпоредбата на чл. 22, ал. 4 на Закона за Конституционния съд, която възлага на органа издал обявения за противоконституционен акт, да уреди настъпилите последици. Идеята на този член изразява един категоричен императив – да задължи Народното събрание да уреди правните последици от обявения за противоконституционен закон (Вж. Мръчков, В. Уреждане на правните последици, възникнали от обявения за противоконституционен закон. – Юридически свят, 2004, № 1, с. 78). Особеното при законите с еднократно действие е това, че те – с решение или без на конституционния съд – не се прилагат, защото ефектът от тяхното действие вече е настъпил. Следователно при актовете, които

имат еднократно действие, ако те бъдат обявени за противоконституционни, тъй като няма да се спира тяхното понататъшно действие, трябва да се издаде от съответния орган нов акт, с който да се уредят възникналите правни последици (Спасов, Б. Конституционно право на Република България. Част първа. С., 2002, с. 308). Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание дори предвижда срок, в който парламентът трябва да извърши това, за да се постигне реален ефект от решението на КС и да се избегнат затруднения в правоприлагането. В случая с т. нар. царска реституция, въпреки няколкократното поставяне на тази тема в дневния ред на две поредни легислатури, няма приет закон, който да следва решение № 12 на КС от 1998 г. Бездействието на законодателната власт обаче не може да е аргумент срещу претенциите на лица, които искат да им се признаят права, произтичащи от решения на КС.

**6. Връзката между обявения за противоконституционен закон с еднократно действие и правата/задълженията, които са производни от това решение.**

Без да оспорвам диспозитива на Решение № 68 на Второ ГО на ВКС от 14. 07. 2016 г., постановено по гр. д. № 6043/2015 г., смятам частта от мотивите, в която се казва, че „...еднократното действие на закона води до извода, че обявяването му за противоконституционен няма практически правни последици...”, за неточна. Смятам, че правната картина, която се очертава е по-сложна. Такива решения на КС поради принципите за върховенство на Конституцията (чл. 5, ал. 1) и за нейното пряко действие (чл. 5, ал. 2) притежават *потенциален правовъзстановителен ефект. Ефектът е потенциален, защото конституционното решение, без автоматично да предизвиква краен резултат по отношение на заинтересованите лица, служи като правно основание за претендиране на определени права.* Системното тълкуване

на разпоредбите на чл. 151, ал. 2 на КРБ и чл. 22, ал. 4 на ЗКС навежда на извода, че постигането на търсения ефект поначало предполага съчетаване на акта на конституционния съд (негативния законодател) с този на органа, приел самия акт и уреждащ последиците от неговото обявяване за противоконституционен (позитивния законодател). *Изискването за приемане на законова уредба на възникналите от противоконституционния акт последици придава на въпросните решения на Конституционния съд косвен (непряк) правовъзстановителен ефект. Косвеният ефект се състои също в необходимостта да се докаже наличието на конкретно право към момента на влизане в сила на конституционното решение.*

Допълнителни усложнения настъпват, ако органът, който е задължен да уреди възникналите от неприлагането на противоконституционния акт последици, бездейства. В такива случаи, позовавайки се на потенциалния правовъзстановителен ефект на конституционните решения, заинтересованите лица биха могли да предявят искиове пред съответните съдилища (граждански или административни) и така на общо основание да претендират за признаване на техни субективни права, използвайки постановеното конституционно решение като валидно правно основание.

Проблемите, с които е свързано отправеното към конституционния съд искане за тълкуване, идват от това, че процесът е тръгнал и се движи в обратна на правната логика посока. Бездействието на законодателната власт е оставило открити въпросите за реституцията на т. нар. царски имоти след приемане на Решение № 12 на КС от 1998 г. Вместо заинтересованите от решението на КС да предявят искиове по чл. 108 на Закона за собствеността, те са се възползвали от това, че областни управители и кметове с лека ръка са деактували и предали повечето от



имотите на заявилите ги лица. В последствие държавата е започнала да води ревандикационни иски и да доказва правата си върху тях.

Характеристиката на ефекта на разглежданите решения на конституционния съд като потенциален и косвен в най-голяма степен съчетава принципа за върховенство на конституцията с този за правната сигурност. Удовлетворяват се също принципите за правовата държава и за равенството на гражданите пред закона. Така се постига възможната оптимизация и баланс в действието на изброените принципи, което е предпоставка дейността на държавните институции да се постави на здрава правна основа. Не по-малко важно е, че по този начин конституционното правосъдие нито дублира съдебната система, нито преминава в полето на политическата целесъобразност.

Решението, което предстои да приеме Конституционният съд, не би следвало да продължава спиралата на твърде противоречивата му практика по отношение на закони с еднократно действие. Освен това във връзка с направеното искане за тълкуване Конституционният съд не бива да зачерква значителната работа, извършена до този момент от гражданските съдилища по събиране на доказателства и постановяване на решения. Още повече да засяга влезли в сила решения, които се ползват със сила на пресъдено нещо.

**В заключение** на поставения в искането за тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето от КРБ въпрос, давам следния отговор:

**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. Уреждането на последиците от обявения за противоконституционен акт трябва да стане в съответствие с чл. 22, ал. 4 на ЗКС. Това обаче 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.

проф. д-р Янаки Стоилов