



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 38 КВ 12/19 г.  
Дата 03.02.20 г.

Изх. .... 121 .....

Дата 03.02 .....2020 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ  
СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО  
№12/2019 г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Пленумът на Върховния административен съд е отправил искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията на Република България, с поставяне на следните въпроси:

1. *„Какво е действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията на Република България?“*

2. „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен 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“.

Възползвайки се от предоставената възможност, Висшият адвокатски съвет изразява следното становище по предмета на конституционното дело:

### I. Общи положения

1. Въпросите, повдигнати с конституционно дело № 12/2019 г., присъединени към к.д. № 5/2019 г. са едни от най-всеобхватните и спорни в доктрината и разрешаването им от Конституционния съд без съмнение ще има изключителен ефект върху правния мир, като са от особено значение за тълкуването на мястото и ролята на самия Конституционен съд в съвременната, демократична и правова държава. Тяхното съблюдаване следва да бъде както при стриктното разглеждане на чл. 151, ал. 2 от Конституцията, така и в съответствие с общата повеля на чл. 4, ал. 1, на чл. 5, ал. 1, но и най-вече с чл. 5, ал. 2 и общите принципи на Конституцията, включително заложените в преамбюла принцип на справедливостта. Предстоящото конституционно решение следва да разреши и множеството спорове в практиката, включително в светлината на решение № 22 от 31 октомври 1995 г. по к.д. № 25/1995 г., като то до голяма степен има отношение към мястото и ролята на самия Конституционен съд в България като правова държава.

2. Конституционният съд е замислен и съществува, за да даде отговор на фундаменталния въпрос – кой ще пази пазачите. В парадигмата на принципа на разделение на властите, всички те действат упражнявайки контрол една над друга, но в рамките на своите компетенции като учредени власти. Същевременно, трите власти следва да са равнопоставени една спрямо друга и да прилагат еднакво стриктно прякото действие на Конституцията, като отстъплението на всяка от това нейно конституционно битие има потенциала да наруши крехкия баланс, на който почива правовата държава. Ето защо всички те, включително парламентът като изразител на законодателната власт, са обвързани от Конституцията и техните актове не могат да й противоречат, нито могат да излизат извън нейните рамки. Конституционният съд е органът, чийто замисъл, предназначение и цел са именно възстановяване на

конституционносьобразното положение и гарантиране в най-пълна степен на върховенството на Конституцията. Това върховенство следва да бъде поддържано в постоянно и консистентно положение, като механизмът за постигането му е разписан в самата Конституция. След приемането ѝ през 1991 г. обаче, в редица производства, включително пред Конституционния съд, стана ясно, че по отношение на действията на решенията на Конституционния съд, пестеливата уредба на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията не дава достатъчна яснота относно поставените въпроси, което води до често нееднозначно тълкуване както от доктрината, така и от практиката.

3. Висшият адвокатски съвет счита, че поставените в к.д. № 12/2019 г., присъединени към к.д. № 5/2019 г. въпроси следва да се тълкуват в своята взаимна свързаност, в съответствие с духа и логиката на Конституцията. В настоящето становище Висшият адвокатски съвет ще изложи аргументи по отношение на поставените въпроси, като предварително следва да се изяснят **на първо място**, последиците на решенията на Конституционния съд при обявяване на един закон за противоконституционен изобщо, както и **на второ място**, смисълът на понятието „закон с еднократно действие“. След това, следва да се предложи отговор на поставените от Пленума на Върховния административен съд въпроси.

## **II. Предварителни въпроси**

1. **За да се отговори на поставените въпроси, най-напред следва да се обсъдят последиците на решенията на Конституционния съд при обявяване на един закон за противоконституционен.** Не е случайно обстоятелството, че Конституционният съд е еднакво отдалечен и независим от законодателната, изпълнителната и съдебните власти (чл. 1, ал. 2 ЗКС). Той осигурява върховенството на Конституцията, като това е възможно, само ако решенията на Конституционния съд имат т.нар. защитно-санкционен ефект спрямо законите<sup>1</sup>, издадени от Народното събрание, тоест ако Народното събрание издаде закон, който противоречи на Конституцията, Конституционният съд обезсилва законите, като по този начин възстановява конституционносьобразното положение. Както е посочено в Решение № 18/1996 г. по к.д. № 19/93 г. „като защитава

<sup>1</sup> Вж. Сталев, Ж. Сила на решенията на Конституционния съд, обявяващи закон за противоконституционен. – Съвременен право, 1995, № 5, цит. по Сталев., Ж. Проблеми на Конституцията и на конституционното правосъдие, с. 93.

Конституцията, той е призван да внася необходими корекции и да балансира при упражняването на държавната власт от органите, поставени на „върха“ на трите власти“<sup>2</sup>. Това следва от самата конституционна функция на Конституционния съд. Авторитетът на Конституционния съд би бил сериозно застрашен, ако неговите решения не пораждат преки правни последици и не внасят промяна в създадените противоконституционни положения.

**2. А) Смиcълът на разпоредбата на чл. 22, ал. 4 във вр. с чл. 22, ал. 2 от Закона за Конституционния съд**

а) Същевременно, законодателят е уредил последиците от решенията на Конституционния съд в Закона за конституционния съд в предписаната повеля на чл. 22, ал. 4 във вр. с чл. 22, ал. 2 от Закона за конституционния съд, според която възникналите правни последици от актовете, обявени за неконституционни се уреждат от органа, който го е постановил. Тази правна норма е в съответствие и в отговор на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията и за изясняване докрай на поставените в конституционното дело въпроси, следва да се изясни най-напред нейното действие. Законът за конституционния съд постановява, че органът, издал противоконституционния акт, е задължен да уреди последиците от решението на Конституционния съд, с което актът, който е издал, е обявен за противоконституционен. Тази разпоредба има императивен характер и държавните органи, издали атакуваните и в последствие отменени противоконституционни актове, имат задължението да преуредят именно правните последици, които настъпват в резултат на решението на Конституционния съд. **Органът издал противоконституционния закон има задължението да преуреди всички правни последици, възникнали изобщо от противоконституционния закон, като това задължение обхваща включително правоотношенията и правните последици, възникнали от противоконституционния акт преди обявяването му за противоконституционен още от момента на неговото приемане.** Това е така, защото макар да може, и най-често противоконституционността е обявена след влизане в сила на акта, то неговият конфликт с Конституцията съществува от самото му приемане (или приемане на Конституцията, който момент е по-ранен). Това означава, че са възникнали правни последици, които са били валидни по време на действие на акта и преди обявяването му за противоконституционен, но те следва да намерят нова уредба, която

<sup>2</sup> Обн., ДВ. бр. 1 от 4 януари 1994 г.

да не е в конфликт с Конституцията и именно това е едно от задълженията на органа, издал акта.

б) Това задължение е различно и не винаги, и не непременно съвпада с приемането на заместваща норма, която да урежда обществените отношения по конкретния въпрос. Органът, издал противоконституционния акт, обикновено следва да приеме такава разпоредба, но това не е негово законово задължение по смисъла на чл. 22, ал. 4 във вр. с чл. 22, ал. 2 от Конституцията. Задължението му се разпростира единствено до правните последици. И това е така, защото може органът да е издал например акт, който изцяло противоречи на Конституцията и облагодетелства едно или група лица противоконституционно в ущърб на обществения интерес. Това не означава, че следва да се приеме заместваща норма, която непременно да облагодетелства същото лице, но при други условия. Дали ще приеме заместваща норма, органът следва да прецени сам. Неговото законово задължение е да уреди всички правни последици, настъпили от противоконституционния акт изобщо и то от момента на приемането му, независимо, че към онзи момент може и най-вероятно не е обявен за противоконституционен.

**Б) Задължението на Народното събрание по чл. 94, ал. 4 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС)**

а) Наред с действието на чл. 22, ал. 4 ЗКС, следва да се отбележи и действието на чл. 94, ал. 4 от ПОДНС, според който ако Конституционният съд със свое решение обяви отделен закон или друг акт или част от него за противоконституционен, Народното събрание урежда възникналите правни последици в срок до два месеца от влизането в сила на решението. Отново, и в този случай Народното събрание има задължение да преуреди правните последици, настъпили от противоконституционния закон, но не просто от обявяването му за противоконституционен от Конституционния съд, а от приемането му изобщо. Народното събрание няма задължение при обявяването на един закон за противоконституционен в неговата цялост например, да приеме изцяло нов закон. Ако се обяви за противоконституционна една част или отделна разпоредба от закона, Народното събрание следва да приеме заместваща разпоредба, която да уреди обществените отношения, които всъщност остават без действаща уредба и той трябва да съобрази цялостната вътрешна логика, структура, принципи дух и смисъл на закона в останалата му част. Приемането на заместваща разпоредба обаче, е различно от задължението на Народното

събрание да уреди възникналите правни последици от противоконституционния закон.

б) Правните последици от противоконституционния закон са възникнали от момента на влизането на закона в сила и Народното събрание е длъжно да ги уреди именно от тогава. Заместващата разпоредба, която да урежда обществените отношения, чиято уредба вече е обявена за противоконституционна, и които остават неуредени, най-вероятно ще действа за в бъдеще. Задължението по чл. 94, ал. 4 ПОДНС обаче обхваща всички правни последици, включително от момента на влизане в сила на закона и по време на действието му преди обявяването му за противоконституционен. Това включва всички вече възникнали въз основа на противоконституционния закон правоотношения от момента на приемането на закона.

в) Тази разпоредба също е императивна и неспазването на тези законови повели повдигат всъщност редица въпроси, поставени и от пленума на Върховния административен съд в настоящето дело, като те са проблеми на правоприлагането изобщо.

Всъщност въпросите, които се поставят са:

*(а) какви са последиците от решенията на Конституционния съд от момента на влизане в сила на решението, с което се обявява един акт за противоконституционен до уреждането на тези последици от органа, издал акта, както и*

*(б) какви са правните последици в случай на пасивно поведение от страна на компетентния орган и непреуреждане на последиците, настъпили с решението на Конституционния съд, с който актът е бил обявен за противоконституционен.*

### **III. По поставените от Пленума на ВАС въпроси**

**1. По първия въпрос „Какво е действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията на Република България?“**

От тази изходна точка с посочените по-горе аргументи, по първия въпрос **Висшият адвокатски съвет застъпва становището, 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 отпадат за в бъдеще и страната, която черпи права от обявения за противоконституционен закон, 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. Висшият адвокатски съвет възприема това разбиране, воден от следното:

А) Член 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията на Република България предвижда конститутивно действие на решенията на Конституционния съд. Това означава, че решенията на Конституционния съд внасят промяна в материалноправните отношения на страните по спора, като след влизане на решението в сила, обезсиленият акт вече не урежда като задължително правило за поведение обществените отношения, за които е бил създаден<sup>3</sup>. От тук следва, че придобитите права и задължения отпадат за в бъдеще и страната, която черпи права от обявения за противоконституционен закон, 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.

а) Както Висшият адвокатски съвет вече имаше повод да посочи, това е пряката и непосредствена последица от решението на съда и на конститутивното му действие<sup>4</sup>, тъй като то е равносилно на отмяна на закон. В конституционната доктрина това действие на конституционните решения се означава като „сила на пресъдено нещо на конституционното решение по отношение на всички“, като с тази задължителна и обвързваща сила на конституционните решения се ползва не само диспозитивът на решението, но и мотивите на конституционното решение, защото именно в мотивите на конституционното решение Конституционният съд тълкува конституционните норми.

<sup>3</sup> Вж. Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2013, с. 602.

<sup>4</sup> В конституционната доктрина се приема, че конститутивният ефект на решенията на КС се състои в обезсилване на акта, като конституционният „ефект точно отговаря на порочността на противоконституционния закон ... Тя налага унищожаване на този закон чрез обезсилването му.“ – В: Сталев, Ж., Проблеми на конституцията и на конституционното правосъдие, С: Сиела, с. 102 – 103 (и цитираната там литература); в този смисъл и Спасов, Б., Конституционният съд, С., 1994 г.

б) Според Конституционния съд неговите решения за противоконституционност на закон са равносилни на отмяна на закон от Народното събрание (чл. 84, т. 1 от Конституцията). По този начин се постига основната цел на конституционния контрол и на разпоредбата на чл. 151, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията – отстраняване от правния ред на противоконституционния закон и възстановяване на върховенството на Конституцията.

(аа) В този смисъл, субектите, придобили права от противоконституционния закон, губят тези права за в бъдеще по сила на конститутивния ефект на решенията на Конституционния съд и по тях не се дължи задължение. Упражненията по време на действието на противоконституционния закон права и претърпяните насрещни задължения запазват своето действие единствено в рамките на срока на действие на закона до момента на обявяването му за противоконституционен. Занапред, субектите не могат да черпят права от обявения за противоконституционен закон. Ето защо, при наличие на периодични плащания например, платеното в срока на действие на закона се запазва и не се дължи връщането му, но отпада задължението за плащане след влизане в сила на противоконституционния закон. Сключената сделка въз основа на противоконституционния закон, запазва своето действие, доколкото нейните правни последици са се изчерпали в рамките на действието на закона. В бъдеще обаче, по нея не се дължи изпълнение, доколкото почива на обявена за противоконституционна правна норма. Придобито право на собственост, *ex lege* по силата на самата законова норма, обявена за противоконституционна, губи своето действие от момента на обявяването на закона за противоконституционен, като лицата вече не могат да черпят права от противоконституционния акт.

(бб) Същевременно обаче, влезли в сила държавни актове като индивидуални административни актове, съдебни решения и присъди и т.н. запазват своето действие и не подлежат на атакуване, заради обявяване на закона за противоконституционен. Те имат свой собствен правен ефект, породен от един закон, който е обявен за противоконституционен, но който е бил валиден по време на постановяването им. Ето защо, лицата черпят права въз основа на противоконституционния закон, а въз основа на акта, издаден въз основа на него към момента, в който той е бил в сила. Тези актове се ползват със стабилитет и той следва да се зачита като валиден в правния мир за в бъдеще и да породи годни правни последици.

Б) Тук следва да се обсъди и вторият въпрос, по отношение на съдържанието на понятието „закон с еднократно действие“. Под закон с



еднократно действие, най-общо следва да се разбира закон, който съдържа правни норми, с влизането в сила, на които еднократно се създава ново правно положение. То може да се отнася както до заварени правоотношения, тоест спрямо настъпили в миналото правни факти и да има преобразуващо действие спрямо тях *ex lege*, така и да въвежда нови права, респективно – насрещни задължения, които се прекратяват при еднократно реализиране на дължимото поведение от конкретния задължен правен субект.

а) В първия случай, при възникване на ново правно положение *ex lege*, с обявяването на закона за противоконституционен, **се възстановява правното положение отпреди влизането в сила на противоконституционния закон.** (пример – ако е отнето правото на собственост с противоконституционен закон, правото на собственост би трябвало да се възстановява).

б) Във втория случай, при възникване на права по силата на обявения за противоконституционен закон, ако насрещното задължение се изпълнява с еднократно дължимо правно поведение, чиито правни последици се реализират със самото му престигане, то тогава те са валидни, стига да са във времеви обхват на действие на закона, преди обявяването му за противоконституционен. Ако е налице право, респективно – задължение за еднократно поведение, което има правни последици, то те продължават във времето, като от момента на обявяване на закона за противоконституционен, те се прекратяват. От своя страна, ако правните последици от закона не са възникнали при влизане в сила на решението на Конституционния съд, те изобщо няма да възникнат.

В) Висшият адвокатски съвет застъпва разбирането, че решенията на Конституционния съд по правни спорове, които Конституционния съд е компетентен да разрешава (чл. 149, ал. 1, т. 2-8 от Конституцията), се ползват и от сила на пресъдено нещо. Тя обаче произтича не от чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, а от разпоредбата на чл. 14, ал. 6 от Закона за конституционния съд, според който решенията на Конституционния съд са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани. От тук следва, че от обявяване на закона за противоконституционен нататък **всички държавни органи са длъжни да не го прилагат, а съдилищата следва да откажат да го приложат по висящи дела, а останалите органи – спрямо неприключили правоотношения, но наред с това, конститутивното действие на решенията на Конституционния съд придават преобразуващ ефект на материалните правоотношения на страните в техните обществени отношения.** Ето защо, юридическите

факти, възникнали, включително преди влизане в сила на решението на Конституционния съд, занапред вече се уреждат от действащата правна уредба, която не включва обявления за противоконституционен закон. Силата на пресъдено нещо се простира по отношение на държавните органи, юридическите лица и гражданите и те следва да съобразяват поведението си спрямо него. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 22, ал. 5 от Закона за конституционния съд, което преустановява възможността да се направи ново искане по същия предмет, по който Конституционния съд вече се е произнесъл.

Г) Основна правна последица от обявяването за противоконституционност на закон, по отношение на заварените правоотношения и висящите съдебни производства, е задължението, което възниква въз основа на обсъдените вече разпоредби на чл. 22, ал. 4 ЗКС и чл. 94, ал. 4 ПОДНС, приети от законодателя въз основа на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, за органа, издал противоконституционния акт, да преуреди правните последици, настъпили обаче не от момента на обявяването на закона за противоконституционен, а от момента на приемането на противоконституционния акт изобщо. Ако държавният орган не изпълни това свое задължение, правораздавателните органи, включително съдилищата, следва да приложат пряко Конституцията към конкретния правен спор, спазвайки нейните основни принципи и най-вече принципа на справедливостта.

Д) Прякото приложение на Конституцията от държавните органи и най-вече от съда е не само право, а и основно задължение на държавните органи. Това задължение е вменено с още по-голяма сила на съдебната власт, която има свой самостоятелен характер, равностойна е на другите две власти и е основният гарант за върховенството на Конституцията. Недопустимо е неупражняването на това конституционно правомощие на съдилищата да се обвързва с изчакване на прекратяване на бездействието на органа, който е длъжен по закон, но не е изпълнил задължението си и не е уредил последиците от решенията на Конституционния съд. Не може да се възприеме и разбирането, че при един обявен за противоконституционен закон, съдът ще го приложи, въпреки че той е обезсилен от Конституционния съд, особено в хипотезата на закон с еднократно действие.

Както Висшият адвокатски съвет вече е имал повод да изрази становище, възприема разбирането, че подобен подход би довел до пълна несъвместимост с принципа на разделение на властите и чл. 117, ал. 1 от Конституцията, защото така ще се допусне със закон да бъде иззето

правомощието на съдебната власт да защитава онези права и интереси на гражданите и юридическите лица, които произтичат от самата Конституция. Държава, която допуска такова ограничение на съдебния контрол, не може да бъде определена като „правова“ по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Подобен подход ще отвори широко вратата към пълен произвол, защото за управляващото парламентарно мнозинство ще съществува възможност чрез приемането на противоконституционни закони да погази конституционните права и законни интереси на гражданите, с предварителната увереност, че съдебният контрол няма да има възстановителен ефект. В такава правна ситуация прякото действие на основния закон (чл. 5, ал. 2 от Конституцията) и правото на защита на гражданите по чл. 56 от Конституцията ще бъдат изцяло обезсмислени.

Е) Прякото действие на Конституцията следва да намери приложение във всички случаи, в които няма действаща норма, като е възможно да има правоотношения, които да не могат да бъдат обхванати от конкретна конституционна правна норма. В този случай, следва да се приложат общите принципи, заложи в Конституцията, включително в преамбюла. Един от основните принципи, разписани в него, е принципът на справедливостта. Именно разрешаването на правния спор по справедливост трябва да е водещ, за да се постигне конституционносъобразно правно положение и съдът да изпълни вменения му дълг на защита на правата и законните интереси на гражданите.

Ето защо, по първия въпрос Висшият адвокатски съвет счита, 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.

Ако правните последици от закона не са възникнали при влизане в сила на решението на Конституционния съд, те изобщо няма да възникнат.

По отношение на настъпилите правни последици, те следва да се уредят от органа, издал акта, а до преуреждането им следва да се прилага пряко Конституцията. Ако няма конституционна норма с достатъчен регулативен потенциал, която да намери приложение, следва да се изхожда от принципа на комфорта тълкуване и да се приложат принципите, заложи в Конституцията, включително принципът на справедливостта, предвиден в преамбюла.

2. По отношение на втория въпрос „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?“

А) Висшият адвокатски съвет счита, че спрямо ненормативен правен акт на решение на Народното събрание или указ на президента, решенията на Конституционния съд, с които тези актове се обявяват за противоконституционни, също имат конститутивно действие, независимо от това дали правните последици на тези актове са настъпили или не. Към тях важат същите общи положения и аргументи, изложени по-горе.

а) Наред с това, последиците на обявения за противоконституционен акт следва да се уредят от органа, издал акта, като това са правните последици, възникнали въз основа на този акт изобщо, от момента на приемането му. При наличие на бездействие от страна на компетентния орган, отново съдилищата и останалите органи, пред които е налице висящ спор или висящо производство, следва да приложат пряко Конституцията. Те трябва да я приложат, като имат предвид конститутивното действие на решенията на Конституционния съд, а в случай, че няма конституционна норма с достатъчен регулативен потенциал, която да намери приложение, следва да се изхожда от принципите, заложи в Конституцията, включително от принципа на справедливостта, предвиден в преамбюла.

Б) Висшият адвокатски съвет не подкрепя разбирането, че конститутивното действие се проявява единствено в случай, че актът все още не е изпълнен, а при реализирани правни последици, решението има единствено установително действие. Конституцията не прави отграничение по отношение на вида на правния акт, обявен за противоконституционен. Разпоредбата, макар и лаконична, има еднакъв смисъл по отношение на всички актове по смисъла на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията. Същевременно обаче, ако имаме решение на Народното събрание или указ на Президента, с които определено лице е почерпило права или са се породили задължения, тези права отпадат за напред, както и задълженията

въз основа на тях. Така например, ако има противоконституционен указ на президента, с който се назначава на длъжност ръководител на дипломатическо представителство и този ръководител е упражнявал тази дейност, то в рамките на действието на указа, той черпи всички права от тази длъжност – като право на възнаграждение, командировъчни и т.н. Актовете, които този ръководител е издал също са валидни от момента на издаването им до влизане в сила на решението на Конституционния съд. От влизане в сила на решението на Конституционния съд обаче, този ръководител следва да бъде освободен, защото отпада занапред правното основание за неговото назначение. Президентът следва да издаде нов указ, който да е в съответствие с Конституцията. Същото правило следва да важи, дори например за наглед крайната хипотеза, в която с противоконституционен указ е постановено право на помилване на определено лице. С указа се опрощава изцяло или отчасти наложеното наказание. С обявяване на противоконституционност на този указ опрощаването на наказанието отпада занапред и лицето следва да изтърпи остатъка от наказанието, като се приспадне периодът, през който указът е действал преди обявяването му за противоконституционен. Дори примерът да изглежда краен, всъщност разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията не позволява друго тълкуване, което да не „дописва“ Конституцията и което да прокарва разграничение между отделните видове ненормативни актове по отношение на последиците от решенията за обявяването им за противоконституционни. Обратното, даването на възможност за продължаване на правните последици в правния мир от актове с ненормативен характер, често с еднократно действие създава условия за липса на правна сигурност и дава възможност с един напълно противоконституционен акт да се създават права и задължения, които противоречат на Конституцията и които по никакъв начин не биха могли да бъдат заличени за в бъдеще.

В) Висшият адвокатски съвет намира, че не може да се подкрепи разбирането на Пленума на Върховния административен съд, че в определени хипотези решенията на Конституционния съд имат ретроактивно действие и отменят с обратна сила този акт – от момента на влизането му в сила, като от този момент се считат за прекратени последиците възникнали от изпълнението му, все едно, че изобщо не е съществувал. Подобно тълкуване противоречи на смисъла на чл. 151, ал. 2, изр. трето. В този случай е относим аргументът на Конституционния съд в

решение № 14 от 2013 г. по к.д. № 17 от 2013 г.<sup>5</sup>: „при наличието на ясният текст на чл. 151, ал. 2 от Конституцията трудно може да се обоснове обратно действие на решение на Конституционния съд с аргумента, че то се налага предвид спецификата на правния спор“. Обезсилването на противоконституционния акт важи за в бъдеще и затова не може да се приеме нито, че ще се заличат с обратна сила последиците от акта, нито пък, че те ще продължават да действат след влизане в сила на решението на Конституционния съд.

Ето защо, по втория въпрос Висшият адвокатски съвет изразява становището, че 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. При прякото приложение на Конституцията, ако няма конституционна норма с достатъчен регулативен потенциал, следва да се приложат общите конституционни принципи, включително заложените в премабула принцип на справедливостта.

3. При разглеждането на третия въпрос „При какви условия се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ?“, следва да се вземат предвид както Решение № 22 на КС от 1995 г., така и последващата практика на Конституционния съд при оспорване на закон за изменение и допълнение (Определение от 10 юли 2008 г. по к.д. № 5 от 2008 г.; Определение от 4 юни 2009 г. по к.д. № 6 от 2009 г.; Определение от 29 септември 2015 г. по к. д. № 6/2015 г.; Определение от 10 март 2016 г. по к. д. № 13/2015 г.; Определение от 9 октомври 2018 г. по к. д. №12/2018 г.; Определение от 15 януари 2019 г. по к. д. № 16/2018 г.; Определение от 15 януари 2019 г. по к. д. № 2/2019 г. и др).

---

<sup>5</sup> Обн., ДВ, бр. 1 от 3 януари 2014 г.

А) Според Решение № 22 на КС от 1995 г. се постановява, че „с влизане в сила на решението на съда, с което се обявява за противоконституционен закон, който отменя или изменя действащ закон и създава противоконституционна законова уредба, престава да действа занапред. Едновременно с това отмяната на изменения или отменения предходен закон, извършена с обявения за противоконституционен закон, престава да е в сила и се възстановява неговото действие. От този момент отмененият или измененият предходен закон започва да се прилага в редакцията му преди изменението или отмяната му. Следователно налице е и възстановителното действие на решението на съда по отношение на отменения или изменения закон.“ В своето искане Пленумът на Върховния административен съд приема, че с постановеното решение Конституционният съд се превръща в „позитивен законодател“, а правните норми на възстановения закон придобиват юридическа сила автоматично по силата на конституционното решение за обявяване на закона за противоконституционен, отменящ или изменящ действащ, като обаче с него не се отговаря на въпроса, дали възстановителното действие е приложимо спрямо всички случаи на отмяна на изменящ или отменящ закон, или е приложимо единствено при наличие на определени условия. Според Пленума на ВАС Конституционният съд следва да прецени тези условия по тълкувателен път, като доразвие липсващата конституционна уредба.

а) Висшият адвокатски съвет изразява съгласието си от необходимостта за прецизиране на изводите и надграждане, направени с тълкувателно решение № 22 от 1995 г. на Конституционния съд, доколкото предметът на настоящето дело се различава от предмета на конституционно дело № 22/1995 г. и в контекста на развитието на обществените отношения и юриспруденцията на Конституционния съд, както и в светлината на извода на Конституционния съд по Решение № 4 от 2012 г., според което той не е обвързан „завинаги“ от своите правни разбирания, като „развитието на правото е обективен процес, което позволява тълкуването на правните разпоредби да бъде „отворено“ и към други виждания, както и да държи сметка за осъществените междувременно значими промени в обществения живот.“ Висшият адвокатски съвет не споделя обаче разбирането, че Конституционният съд има компетенции да „доразвие липсващата уредба“. Подобно доразвиване би превърнало Конституционния съд в позитивен законодател, каквото правомощие той по Конституция няма.

(aa) В Решение № 22 от 1995 г. основният аргумент, застъпен от Конституционния съд е, че с възстановителното действие на отменения или

изменен с обявения за противоконституционен закон, се преодолява възникналата законова празнота, като това създава опасност от нарушаване или застрашаване на конституционно установени права и интереси и от продължаване на висящи правни отношения, съдебни дела и други спорове. Висшият адвокатски съвет счита, че има значение какви са последиците на закона, обявен за противоконституционен. При обявяване на противоконституционност на част от закон, чл. 151, ал. 3 от Конституцията постановява, че частта от закона, която не е обявена за противоконституционна запазва действието си. В този случай, по арг. от Конституцията, решението на Конституционния съд има единствено отменителен, но не и възстановителен ефект.

(бб) Ако става дума за закон, с който се отменя действащ закон и отменителният закон се обяви за противоконституционен в неговата цялост, тогава занапред се възстановява действащият преди това закон и решението на Конституционния съд има отменително действие спрямо отменителния закон. Същият принцип следва да се прилага и в случай на изменение на закон.

б) И при изясняването на този въпрос, Висшият адвокатски съвет счита, че важат общите правила, застъпени при поставените по-горе въпроси – правният вакуум следва да бъде преодолян от органа, издал акта. В Решение № 22/1995 г. е застъпен аргументът, че „Конституцията не съдържа разпоредба, която да задължава Народното събрание в определен срок да се произнесе по обявения за противоконституционен закон“. ПОДНС обаче, който е орган, приет пряко по силата на чл. 73 от Конституцията, постановява, че Народното събрание урежда възникналите правни последици в срок до два месеца от влизането в сила на решението.

Висшият адвокатски съвет счита, че възприемането на подхода, предложен в първи въпрос, при който в случай на бездействие, правораздавателните органи следва да приложат пряко Конституцията и да решат висящия правен спор или висящото пред тях производство съобразно нея като възприемат метода на конформното тълкуване, следва да се приложи и тук.

Наред с това, както беше посочено в цитираната по-горе практика, Конституционният съд еволюира в своите разбирания за характера на закона за изменение и допълнение, предмет на конституционното дело и „всеки 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. След влизането му в сила



престава да бъде самостоятелен закон, тъй като става част от корпуса на закона, който се изменя и допълва. От този момент нататък, предмет на установяване на противоконституционност са съответните изменени или допълнени текстове на действащия закон.“

В този смисъл, в отговор на третия въпрос, Висшият адвокатски съвет намира, 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.**

#### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Висшият адвокатски съвет изразява своите разбирания по поставените въпроси, воден от дълбокото си убеждение, че решението по настоящето конституционно дело ще доведе до край на множеството спорове в практиката, като създаде условия за по-активното пряко прилагане на Конституцията, както от съдилищата, така и от останалите две власти, за да се гарантира в пълна степен правната сигурност и ефективната, конституционна гаранция на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица.

Висшият адвокатски съвет се надява, че изложените аргументи ще бъдат от полза на Конституционния съд при решаване на к.д. № 12/2019 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА