

Правно мнение

по искането за тълкуване на чл.151, ал.2,изр.3 от Конституцията –
к.д.№ 5/2019 г.

I.

1. Искането е на 3 членен съдебен състав на ВКС, Гражданска колегия, I г.о. за задължително тълкуване по чл.149, ал.1, т.1 на чл.151, ал.2, изр.3 от Конституцията (Конст) по въпроса: „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата на противоконституционен закон с еднократно действие?“ Поводът за сезирането са висящи дела във ВКС относно правните последици на р.№ 12 от 4.06.1998 г.на Конституционния съд по к.д. № 13/1998 г., с което на основание чл.149, ал.1, т.2 Конст е обявен за противоконституционен Закона за обявяване държавна собственост (ЗОДС) имотите на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис и техните наследници (обн.ДВ, бр.305 от 31.12.1947 г.).

2. Въпросът за правните последици от действието на решенията на Конституционния съд при обявяване за противоконституционен закон с еднократно действие е част от общия въпрос за правното действие на решенията на Конституционния съд при обявяване на закон за противоконституционен. И понеже сезиращото искане е част от общия въпрос, смятам за правилно да започна следващото изложение от общия въпрос.

II.

3. Общият въпрос е уреден в чл.151, ал.2, изр.3 Конст, , който гласи:
„Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизане на решението в сила на решението на съда.“ „Решението на съда“ е решението на Конституционния съд, с което актът е обявен за противоконституционен, обнародвано е в „Държавен вестник“ и е влязло в сила 3 дни, след обнародването му (чл.151, ал.2, изр.1 и 2 Конст). А „противоконституционният

акт” е противоконституционен закон, оспорен пред Конституционния съд на основание чл.149, ал.1,т.2 Конст.

4.Конституционният съд се е произнесъл по този въпрос с тълкувателно решение № 22 от 31 октомври 1995 г. по к.д. № 25/1995 г. С това решение Конституционният съд приема,че решението на Конституционния съд, с което закон се обявява за противоконституционен, „обезсилва неговото действие”, което е „равносилно на отмяна на закона от Народното събрание. По този начин се постига основната цел на конституционния контрол и на разпоредбата на чл.151, ал.2, изр.3 от Конституцията- отстраняване от правния ред на противоконституционния закон и възстановяване на върховенството на Конституцията... От това следва,че един закон може да бъде отменен не само от Народното събрание, но и от Конституционния съд, когато е противоконституционен.” Това решение не беше еднозначно посрещнато в правната доктрина и още с появяването му предизвика оживена дискусия.

5. Не споделям това становище на Конституционния съд. Ето накратко моите съображения.

а). „Отмяната на закон” и „неприлагането на обявен за противоконституционен закон от Конституционния съд ” по чл.149, ал.1,т.2 Конст са две различни конституционни понятия и имат различно правно съдържание и последици.

„Отмяната на закон” означава заличаване на съответния закон.Отмененият закон преставя да съществува и да се прилага за в бъдеще. „Равносилно” на”отмяна” може да бъдат само думи От „общоупотребимия български език” (чл.9, ал.1 ЗНА), синоними на отмяната са „заличава”, „премахва”, „унищожава” и др.под. „Неприлагането на закона” не е между тях.Изрази като „обезсилва”, които не изразяват „ с какво” точно и „с колко” законът е останал „без сила” не са синоними на конституционното понятие за „отмяна”, наложено още от Търновската Конституция (чл.44), чл.78, т.4 Конст от 1971 г. за отмяна на закон,като функция на Народното събрание.Такава власт има единствено и само Народното събрание и по чл.84, т.1 Конст. Това правомощие на Народното събрание е част от държавната законодателна власт по чл.8 и чл.62, ал.1 Конст.Народното събрание я упражнява не само,

когато създава, изменя и допълва законите, но и когато ги отменя, защото по този начин „освобождава“ действащото законодателство от законови норми, които преценява, че не са повече необходими. Няма значение обема на изменението или на допълването. „Отмяната на закона“ по чл.84, т.1 Конст е силно властническо правомощие по чл.84, т.1 Конст, което върховният закон на държавата възлага само на Народното събрание.

За разлика от отмяната, „неприлагането“ на обявения за противоконституционен закон от Конституционния съд е последица от упражняването на властническото правомощие на Конституционния съд да обяви закона за противоконституционен. Неговата същност се състои в отнемане на регулативната функция на закона за в бъдеще - да установява, да забранява, да заповяда, да санкционира, да разрешава сключването на правни сделки, издаването на индивидуални административни заповеди, да назначава и уволнява и т.н. Но законът продължава да си съществува и след като „част от силата му е отнета“ чрез неприлагането му. Ето защо „отнемането“ на част от силата на закона чрез „неприлагането“ не е „равносилно“ на отмяна, според съдържанието, което думите имат в българския език.

б) Придаването на „отменителен ефект (последица)“ на „неприлагането“ по чл.151, ал.2, изр.3 Конст е по същество израз на упражняване на законодателна власт на Конституционния съд, което е недопустимо и нарушава чл.8 и чл.62, ал.1 Конст. Конституционният съд с високото място, което му отрежда Конституцията в самостоятелна глава (Глава VIII) е уникален орган на държавната власт, който стои вън от трите основни власти на държавата. Неговата функция е да осигурява върховенството на Конституцията. Не е допустима намесата му в дейността на която и да е от трите власти, включително и в законодателната власт.

в) „Отмяната“ е присъща на функциите на нормосъздаващия орган, какъвто е Народното събрание. Тя е „уредба“, творчество, вариантност, находчивост, въображение, преценка за целесъобразност, съизмеряване, пропорционалност и т.н. Народното събрание може да я приложи в избран от него момент или не. И проява на действие. „Неприлагането“ в случая е

наложено бездействие. То е установено от Конституцията качество на обявения за противоконституционен закон. То следва пряко от Конституцията по силата на непосредственото действие на нейните разпоредби (чл.5, ал.2 Конст). Но не се постановява от Конституционния съд. Съдът не може „да спре“ или отложи неговото настъпване. Следователно „отмяната“ и „неприлагането“ имат различно правно съдържание.

г) „Неприлагането“ на обявения за противоконституционен закон е силна, но по-мека форма на последица от действие на решенията на Конституционния съд. „По-мека“ означава различна, щадяща, зачитаща конституционните правомощия на висшите държавни органи. По своята същност то произтича от обявяването на закона за противоконституционен и е последица от обявената негова противоконституционност. Присъщо е на основната конституционна контролна функция на Конституционния съд. В демократичната държава нито един висш държавен орган не е върховен в смисъл на орган с надмощно положение и безгранични функции спрямо другите висши държавни органи. Всеки висш държавен орган действа в рамките на своите функции, които Конституцията му отрежда.

д) „Неприлагането на закона“, който е обявен за противоконституционен е сполучлива находка на действащата Конституция в чл. 151, ал.2 ., изр.3 Конст. Тя е възпроизведена и в чл.22, ал.2 от Закона за Конституционен съд, което потвърждава навлизането ѝ в обикновеното законодателство. Включването и в конституционната лексика изразява стремежа на конституционния законодател да навлезе в нюансирано, деликатно, пронизателно, и проникващо по-дълбоко и по-изтънчено изразяване на спецификата на правните последици, възникващи от действието на обявения за противоконституционен закон от деня на влизането в сила на решението на Съда. То показва неподозираното богатство на българския език и на българския юридически език, като част от него, при търсене на незабележими от пръв поглед и прочит отънъци на мисълта, които обогатяват тълкувателния потенциал на правните норми за разкриване на тяхното съдържание. Толкова повече това важи за конституционни норми, каквато е и нормата на чл.151, ал.2, изр.3 Конст. „Неприлагането“ служи за стимулиране на творческото правно

мислене и вникване в дълбоките пластове на тяхното съдържанието на правните понятия. Те не изискват и не понасят във всеки случай да служат като повод на всяка цена да бъдат „равнопоставени“ и подвеждани под често употребявани понятия, които обезличават тяхната оригинална правна същност. Правото е живо човешко творение на изобретателната, находчива, проникновена и проникваща правна мисъл. То се развива не просто като продължава да съществува във времето, а като търси, създава и открива нови ниши в своята еволюция. „Неприлагането“ е едно „междинно състояние“ на закона между пълноценното действие на закона и неговата отмяна.

е) Съотношението между „отмяната“ и „неприлагането на закона“, обявен за противоконституционен има своите дълбоки корени в историческото развитие на правото. Неговите корени са в римското право. Римляните са разграничавали съществената разлика между „отмяната“ така нареченото „abrogatio“ – отмяна, като пълно заличаване на закона за в бъдеще и „derogatio“ – отнемане само на част от силата на закона, наличието на закон, който съществува, но не се прилага в бъдеще, а „се отмества“, „отстранява се“ от прилагането. От това съотношение и разграничаване между тях (между „abrogatio“ и „derogatio“) се е родила известната римскоправна сентенция, със силата на мъдрост: „Lex specialis derogat legi generali“, чийто точен превод на български език е „Специалният закон „отстранява“, „отмества“ прилагането на общия закон“, а не както често пъти неточно се превежда „Специалният закон „отменя“ общия закон“. Впрочем днешното съотношение между отмяната на закон и неприлагането на съществуващ, но не действащ закон по чл. 151, ал. 2, изр. 3 Конст е съвременно продължение на това известно от векове разграничаване между отмяната на закона и неговото продължаващо съществуване, но с „отнета“ му сила да поражда правно действие за в бъдеще.

За съжаление словесният изказ за „отмяна“ на обявения за противоконституционен закон от Конституционния съд се използва с лекота в професионалното говорене и от юристи, без да вникват в правната същност на проблема. Те не се смущават от конституционната неточност, а волно или неволно я налагат.

6. Вън от изложените съображения ,че т.р.№ 22/1995 г. не съдържа отмяна на ЗОДС (вж.по-горе № 5) ,трябва да се изтъкне, че тълкувателните решения на Конституционния съд по чл.149, ал.1,т.1 Конст, поради правната си природа и високата степен на обобщение на конституционните повели, не могат да служат като правно основание за възстановяване на правото на собственост на върху имотите на наследниците на цар Фердинанд I и цар Борис III. Правната природа на тези решения е да разкриват точното съдържание на конституционните принципи, норми и понятия на Конституцията, а не да служат да служат като пряко основание за възстановяване на правото на собственост на техните наследници върху конкретни обекти(Н.Неновски, Конституцията на Република България, аотирана с тълкуванията на Конституционния съд,изд.Сиби, 2001, с.252-255; П.Пенев, Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие, ИК „Светулка 44”,С.2013,с.83-109).

7.Споделям становището на 3 членния състав в сезиращото искане, че Законът за възстановяване на собствеността на одържавени недвижими имоти (обн.ДВ,бр.15 от 1992 г., изм.доп., съкр. ЗВСОНИ) и установените в този закон правила са специфични и не могат да намерят приложение при възстановяване на правото на собственост по ЗОДС от 1947 г. Създава се впечатление, че ЗВСОНИ е общ закон,правилата на който при непълнота на „специалния закон” (ЗОДС) се прилагат към обявените за държавна собственост царски имоти по ЗОДС. Двата закона имат съвършено различен предмет на регулиране, като самостоятелни закони и всеки от тях се прилага според правилата, установени в неговите разпоредби. Това може да създаде впечатление, че целта е на всяка цена да се постигне „връщане” на царските имоти, а не да се обоснове противоконституционността на ЗОДС по чл.149, ал.1,т.2 Конст, какъвто е предметът на искането.

8. След промените в обществения и политическия живот в страната на 9 септември 1944 г. при действието на Конституцията на Народна република България от 4 декември 1947 г. е приет „Закон за обявяване държавна собственост имотите на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис и на техните наследници,” (съкр.ЗОДС , обн.ДВ, бр.305 от 31.12.1947 г.).

Съгласно чл.1 от този закон „Обявяват се за собственост на Народната Република България всички движими и недвижими имоти, находящи се на територията на България и принадлежащи на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис, лично придобити и наследени” (вж.по-долу № 8 и 9).

9. И тъй като Конституцията от 1991 г. не установява срок, в рамките на който може да се оспорва конституционността на закон, включително и на закон, издаден при действието на предходна конституция, 51 години след влизане в сила на оспорвания закон, главният прокурор предявява искане пред Конституционния съд за установяване на противоконституционността на Закона за обявяване на държавна собственост (ЗОДС) от 31.12.1947 г. по чл.149, ал.1,т.2 Конст (вж.по-горе № 6),като противоречащ на чл.17, ал.1,3 и 5 Конст.Искането се позовава и на отменителното действие на тълкувателно решение № 22 от 31 октомври 1995 г.,който отменя или изменя действащ закон. С р.№ 12 от 4 юни 1998 г. по к.д.№ 13/1998 г.,искането е уважено, обнародвано е в ДВ, бр.66 от 10 юни 1998 г. и влязло в сила на 14 юни 1998 г. От тази дата се прилага и чл.151, ал.2, изр.3 Конст., съгласно който „Актът,обявен за противоконституционен,не се прилага от деня на влизането на решението в сила” (чл.151, ал.2,изр.3 Конст.).

10. „Актът, който не се прилага”, по смисъла на р.№ 12 /1998 г. е обявеният за противоконституционен Закон за обявяване за държавна собственост имотите на семействата на бившите царе-баща и син, приет при действието на Конституцията на Народна Република България от 4 декември 1947 г., на 31 декември 1947 г. Към датата на влизането в сила на посоченото решение на Конституционния съд от 4 юни 1998 г., и двамата бивши царе-Фердинанд I и Борис III са починали, поради което заинтересуваните лица от действието на това решение на Конституционния съд са техните наследници.

11.Разпоредбата „Обявеният за противоконституционен акт” (вж.-по-горе № 5) не се прилага”, е предвидена двукратно в действащото право: първият път –в чл.151, ал.2, изр.3 Конст (вж.по-горе № 7), а вторият път - в чл.22, ал.2 ЗКС,който предвижда: „Актовете, обявени за противоконституционни не се прилагат.” Двете разпоредби имат едно и също съдържание: да не допуснат

прилагането на закон, който е обявен за противоконституционен, защото това е в противоречие с принципа на правовата държава (абз.3 от Преамбюла и чл.4, ал.1 и 2 Конст). Те разкриват и известни нюанси в редакцията. По - пълна е разпоредбата на чл.151, ал.2, изр.3 Конст, защото тя обявява както неприлагането на обявения за противоконституционен закон, така и деня, от който съответният закон не се прилага. А чл.22, ал.2 ЗКС прогласява, като обща повелята за неприлагането на противоконституционния закон. Двете разпоредби имат различна правна сила: разпоредбата на чл.151, ал.2, изр.3 Конст е конституционна норма от върховния закон и нормите от другите закони не могат да ѝ противоречат (чл.5, ал.1 Конст), а разпоредбата на чл.22, ал.2 ЗКС е законова норма, която не противоречи на чл.151, ал.2, изр. 3. Нейната конституционност следва от словесното ѝ съдържание, което възпроизвежда чл.151, ал.2, изр.3 Конст.

12. Признаването на Закона за обявяване на държавна собственост на имотите на бившите царе-Фердинанд I и Борис III за противоконституционен с р.№ 12 от 4 юни 1998 г. по к.д.№ 13/1998 г. означава, че те вече не са държавна собственост. Това е коренна промяна, която произтича от обявената противоконституционност на закона от 31.12.1947 г. Това е коренната промяна в правното положение на обектите на имуществото на двамата покойни царе на България. Но от тук нататък предстоят да се извършат поредица от правни действия, за да се идентифицират тези обекти и установи кому са принадлежали, чия собственост те са били и на какво основание са придобити, за да се установи , според основанието за придобиването им, дали са били собственост на царя като държавен глава и на членовете на неговото семейство, получени по Цивилната листа и управлявани от държавен орган на Третата българска държава, чийто правоприменик е съвременната българска държава, или са придобити от дарения, от други правни сделки от посочените български и членове на техните семейства, като физически лица, които са били обекти на тяхното право на частна собственост, преминали върху техните наследници по закон, поради което се ползват от конституционна защита по чл.17, ал.1,3 и 5 Конст. За тези последващи влизането в сила в сила на р.№ 12 от 4 юни 1998 г. на Конституционния съд действия, за които законът от

31.12.1947 г. е обявен за противоконституционен, важи неприлагането на решението от 4 юни 1998 г.

13. Неприлагането на Закона за обявяване на държавна собственост на тези имоти означава, че посочените последици не следват пряко от признаване на закона за противоконституционен. Те подлежат на уреждане съгласно чл.22, ал.4 ЗКС – „от органа, който ги е постановил.“ Самият факт, че чл.151, ал.2, изр.3 Конст предвижда, че обявеният за противоконституционен закон „не се прилага“ (вж.по-горе № 5) означава, че конституционният законодател не включва в обявяването на закона за противоконституционен последиците за отмяна и възстановително действие на решението на Конституционният съд по чл.149, ал.1, т.2 Конст. Затова чл.22, ал.4 ЗКС открива друг път на последващи стъпки за тях – уреждането на възникналите последици от обявения за противоконституционен закон – уреждането им. „Уреждането“ означава създаването на нормативна уредба за това. Езиковата близост между двете понятия показва и тяхната смислова близост. „Уредбата“ потвърждава идеята, че обявеният за противоконституционен закон не подлежи на прилагане и възстановяване на предишното състояние. „Уредбата“ означава създаване на нормативна уредба. А тя може да бъде създадена от органа, който е постановил обявеният за противоконституционен закон. А органът, който „постановява“ закони е само един: Народното събрание, което ги приема съгласно чл.84, т.1 Конст. Това разрешение се потвърждава и от чл.151, ал.3 Конст, съгласно който: „Частта от закона, която не е обявена за неконституционна, запазва действието си.“ Щом като конституционната част от закона, запазва действието си, то и последиците, възникнали от неконституционната част по чл.151, ал.2, изр.3 и чл.22, ал.4 ЗКС трябва да бъдат уредени от органа, който го е издал. Впрочем и тази „пътека“ води към законова уредба на възникналите последици от Народното събрание.

14. Сезиращото искане изрично уточнява, че обявеният за противоконституционен закон е с еднократно действие (вж. по-горе № 3) и поставя питането дали това не променя повеля за „неприлагане на закона, обявен за противоконституционен“.

С „еднократно действие“ са законите, чието действие и съдържание се свежда до прилагането им само веднъж (един път). С „еднократното им прилагане“ се изчерпва тяхното действие. С него тези закони изпълняват предназначението си и уреждат обществените отношения, които са техният предмет на регулиране. Този вид закони по силата на правната си природа нямат продължаващо и разтегнато във времето тяхно продължително и поначало безсрочно и за неопределено време действие и прилагане. При признаването на такива закони за противоконституционни, какъвто е и предметът на сезиращото искане, означава обаче, че с обявяването им за противоконституционни, възстановяват предишното си състояние и се прилагат в предишното състояние. Действащото законодателство познава и закони със срочно действие (например бюджетните закони). Изобщо делението на законите според „кратността“ или срочността на действието им има значение за продължителността на тяхното прилагане, а не с оглед на тяхната конституционност, за която тук става въпрос. В практиката са познати случаи на оспорване и признаване на противоконституционност на бюджетни закони (р. 13 от 31 юли 2014 г. по к.д. № 1/2014 г. и др.). Член 151, ал. 2, изр. 2 и 3 Конст урежда общо въпроса за неприлагане на обявения за противоконституционен закон, и не прави разграничение между законите с еднократно действие, срочно действие и действие за неопределено време. При липса на такова разграничение действа общият принцип в правото, останал от римското право „Ubi lex non distinguit, iudex non distinguere potest“ (Там, където законът не разграничава, съдията не може да въвежда различия). Това правило изразява житейското разбиране, че законодателят който създава законите може най-добре да преценява дали, доколко и какви разграничения да въвежда. И когато не ги е въвел, този който прилага закона, не може по своя преценка да ги установява. Ролята на правоприложителя е да прилага закона, така както е създаден от законодателя, а не да преценява да въвежда или не разграничения. Това създава единство в правоприлагането. Ето защо и за законите с еднократно приложение важи правилото на чл. 151, ал. 2, изр. 3 Конст да не се прилага обявеният за противоконституционен закон, преди и без да се уредят възникналите последици от обявения за противоконституционен закон. Това е задължение на законодателя по чл. 22, ал. 4 ЗКС.

15. 40-то Народно събрание вече е положило усилия през 2006 г. (вж. Стенографски дневници на 40-то Народно събрание, 155 заседание от 17 август 2006 г., с. 1-84). От продължителните и изтощителни обсъждания на това заседание се създава впечатлението, че в Парламента не е имало съмнение относно компетентността на Народното събрание този въпрос да се уреди от законодателния орган. Различията тогава са били относно съдържанието на законовата уредба. Самият този факт показва необходимостта от изрична законова разпоредба, както това произтича от чл. 151, ал. 2 и 3 Конст и чл. 22, ал. 4 ЗКС. Подновяването на обсъждането на този въпрос изразява приемственост в неговото конституционно съобразно уреждане и налага предприемането на нови усилия усилията след прекъсване от 13 години.

16. Предприемането и полагането на тези усилия изисква разпределение на имотите на бившите царе-Фердинанд I и Борис III, придобити от всеки тях в качеството им на държавен глава и на физически лица с надеждни официални документи, удостоверяващи правото на собственост, което трябва да бъде защитено, съобразно чл. 17 от действащата Конституция. Това е въпрос на законова уредба. Тази задача е трудна и поради отдалечеността във времето и издирването на официални документи. Но това са въпроси на законодателната дейност, а не на задължителното тълкуване на Конституцията от Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 Конст.

17. Видно от Доклада на Временната комисия на 40-то Народно събрание за установяване на отнетото и възстановено имущество на семействата на бившите царе Фердинанд I и Борис III и неговото бурно и от различни и повратливи позиции обсъждане на 155-то заседание на 17 август 2006 г. с. 1-84, са налице поредица от неясноти и противоречия, преплетени със сложни правни и фактически отношения по повод на десетки имоти на царските семейства. За някои от тях при всеки от двамата царе имотите са управлявани от Интендантството, като публична институция и са държавна собственост, а, според други – са техни имоти-частна собственост. Тяхното идентифициране в редица случаи е объркано, непълно и ненадеждно, поради което не създаване на необходимата правна сигурност, както за царските семейства, така и за съвременната българска държава, като правопреемник на царство България.

Това може да бъде уредено само в закон, който да създаде правила за установяване произхода и формата на собственост- държавна или частна. Експедитивните действия на органите на изпълнителната власт за възстановяване на имотите на царските семейства в обхвата, в който те са били обявени за държавна собственост със Закона от 31.12.1947 г. са „изпреварили“ разпоредбата на чл.151, ал.2, изр.3 Конст и не отговарят на нейната повеля, и не са изпълнили чл.22, ал.4 ЗКС. При създадената сложна правна и фактическа обстановка конституционната защита на правото на собственост,включително и на правото на частна собственост трябва да бъде защитено със закон по чл.17, ал.1, in fine, ал.3 и 5 Конст. Това е, според мен, конституционносъобразното и законосъобразно уреждане на тези въпроси от Народното събрание на основание чл. 151, ал.2, изр.3 Конст и чл.22, ал.4 ЗКС.

18. В заключение: отговорът на поставения в искането основен въпрос, според мен, би трябвало да бъде,че съгласно чл.151, ал.2, изр.3 Конст Законът за обявяване държавна собственост имотите на семействата на бившите царе обявен за противоконституционен (ЗОДС), не се е прилага от деня на влизането в сила на решението на Конституционния съд, с което законът е обявен за противоконституционен (р.№ 12 от 4 юни 1998 г. по к.д.№ 13/1998 г.), и последиците от неговото неприлагане, трябва да бъдат определени със закон.

7 юни 2019 г.

проф.д.ю.н. Васил Мръчков