

**Становище на  
ПЛЕНУМА НА  
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

*по к. д. № 3/2021 г.*

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 09.03.2021 г. по к. д. № 3/2021 г. Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията като група текстове, намиращи се в определено съотношение, във връзка със следното тълкувателно питане:

**„Допустимо ли е да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, преди да е обнародван или**

**когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България?”.**

Вносителят на искането излага съображения, че Конституцията на РБ не допуска закон да се изменя, допълва или отменя, преди същия да е обнародван или върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на РБ.

Това свое виждане обосновава с доводи, че всеки нормативен акт се характеризира с юридическа сила и юридическо действие на съдържащите се в него правни норми. Юридическата сила е предпоставка за възникване на юридическото действие на нормативния акт. За да има юридическа сила, актът трябва да бъде приет по определен ред и да бъде публикуван в „Държавен вестник“. Изтъква се, че Конституцията на РБ не допуска наличието на необнародван нормативен акт (чл. 5, ал. 5). Необнародваният нормативен акт няма юридическа сила, поради което и не може да бъде изменян, допълван или отменян. Това правомощие на Народното събрание (НС) е възможно само по отношение на нормативни актове, които са част от правната система на държавата. Като посочва, че един нормативен акт придобива юридическа сила от момента на обнародването му, излага съображения, че преди този момент актът може да бъде изменян, допълван или отменян от НС само при наложено и непреодоляно вето на президента по чл. 101, ал. 1 от Конституцията, но не и с друг закон, извън тази хипотеза, тъй като се нарушава принципът на правовата държава.

#### По допустимостта на искането:

Искането за тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на РБ е допустимо като направено от субект с право да сезира Конституционния съд по чл. 150, ал. 1, изр. първо от Конституцията, в изискуемата форма и реквизити по чл. 17, ал. 1 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията и дейността на КС. По искането няма произнасяне с предходно решение или определение от Конституционния съд.

#### По същество на искането:

Разпоредбите от Конституцията, чието тълкуване като група текстове е поискано, се отнасят до правомощията на Народното събрание по приемане, съответно изменение, допълнение и отмяна на закони (чл. 84, т. 1), до задължението за тяхното обнародване в „Държавен вестник“ не по-късно от 15 дни след приемането им (чл. 88, ал. 3/) както и до правомощието на президента на РБ в същия този срок да върне закона в НС за ново обсъждане ( чл. 101, ал. 1).

Тълкувателното питане е свързано с най-важното правомощие на НС като единствен законодателен орган да приема, изменя, допълва и отменя закони, както и със самия законодателен процес като нормативноустановена процедура по създаване на законите в РБ.

НС е титуляр на законодателната власт, то осъществява най-важната функция на държавата - законодателната. При осъществяване на това си правомощие НС извършва първична нормотворческа дейност.

Законодателният процес включва юридически установени правила по създаване на закона, в логическа последователност, като всяко действие е обусловено от настъпването на определени предпоставки, представляващи условия за извършването му. Редът за създаване на законите е правно уреден от процесуални норми, съдържащи се в Конституцията на РБ, в Закона за нормативните актове /ЗНА/ и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание /ПОДНС/.

Законодателният процес преминава през три фази, които се осъществяват от НС и през още една – четвърта фаза, която се извършва от президента на РБ. С нея президентът участва в законодателния процес, като обнародва приетите от парламента закони или като упражнява правото си на отлагателно вето, с което законът или части от него се връщат на законодателния орган за преразглеждане, при което процедурата се възобновява.

Трите фази на законотворческа дейност, които ангажират дейността на НС, са: законодателна инициатива, обсъждане на законопроекта и гласуване. Обсъждането и гласуването на законопроекта става на два пъти, в две различни пленарни заседания. След приключване на второто обсъждане на законопроекта, което е по същество, се пристъпва към второ гласуване, което е окончателно. С него се решава дали законопроектът ще бъде приет като закон, или ще бъде отхвърлен от народните представители. С второто гласуване приключват трите стадии на законодателния процес, осъществявани от парламента. При положителен вот законопроектът става закон под условие, удостоверява се от председателя на НС и преминава в последната му фаза – обнародване, с указ на президента на РБ (чл.

98, т. 4 от Конституцията) или връщане от него за ново обсъждане (чл. 101, ал. 1 от Конституцията).

За целите на поисканото задължително тълкуване на посочената група текстове от Конституцията е важно да се отговори кога законът се счита за приет и от кой момент същият придобива юридическа сила като правен акт. Този отговор се дължи поради обстоятелството, че правомощието на НС по чл. 84, т. 1 от Конституцията да изменя, допълва и отменя законите, може да бъде осъществено само по отношение на приет закон, който се ползва с юридическа сила.

Аргументи в подкрепа на становището, че промяната в закон може да бъде извършена от НС само по отношение на приет закон се извличат на първо място от редакцията и логическото тълкуване на самата разпоредба на чл. 84, т. 1 от Конституцията на РБ чрез употребения израз „приема, изменя, допълва и отменя законите“. Правната норма визира няколко правомощия на НС, като най-напред е правомощието му по приемане на законите в РБ, а следващите са производни на него, поради това, че не може да се изменя, допълва или отменя закон, който не е приет и не съществува в правния мир като юридически нормативен акт. На второ място е разпоредбата на чл. 11, ал. 3 ЗНА, която постановява, че „нормативните актове се отменят, изменят или допълват с изрична разпоредба на новия, изменящия или допълващия акт“. Правната норма посочва ясно, че промяната на нормативен акт, какъвто е законът, се извършва с друг акт (нов, изменящ или допълващ). Това означава, че другият акт има за предмет съществуващ нормативен акт, приет по установения от Конституцията и законите ред. В противен случай, ако другият акт променя неприет закон, то той би бил нищожен поради липса на

предмет с оглед на това, че неприетият закон няма силата на нормативен акт и е едно правно нищо. На трето място е разпоредбата на чл. 49 от Указ № 883/24.04.1974 г. за прилагане на ЗНА, постановяващ, че в наименованието на изменящия акт се посочват пълното наименование на изменяния акт и неговия номер, ако има такъв, като към него се добавят броят и годината на „Държавен вестник“, в който той е обнародван, както и броят и годината на „Държавен вестник“, в който са обнародвани измененията и допълненията му. Отново се визира, че изменението на нормативен акт се извършва с друг акт, който посочва изменяния акт, включително броя и годината на „Държавен вестник“, в който той е обнародван или е обнародвано изменението и допълнението му.

От изложеното следва извод, че изменението, допълнението или отмяната на закон като правомощие на НС по чл. 84, т. 1 от Конституцията се осъществява с отделен изменящ акт – закон, и само по отношение на приет закон, притежаващ юридическата сила на нормативен акт.

Кога законът се счита приет, за да може да бъде изменян, допълван или отменян от НС? Законът се счита за приет тогава, когато е приключил законодателният процес по създаването му, т. е. при реализирането на всички стадии от парламентарната му фаза и на заключителния стадий, от президентската фаза, включващ издаване на указ за обнародването му в „Държавен вестник“, на основание чл. 98, т. 4 от Конституцията.

Обнародването е задължителен елемент, условие за приемане на всички нормативни актове, включително и на закона. То е предвидено

с чл. 5, ал. 5, изр. първо от Конституцията на РБ, а също и с чл. 37, ал. 1 ЗНА. Константна е практиката на Върховния административен съд при оспорване на нормативни административни актове, че обнародването е условие за превръщане на нормативния акт в част от действащото право и е елемент от фактическия състав по издаването му, обуславящ неговата валидност. Публикуването в „Държавен вестник“ е предпоставка за влизане в сила на нормативния акт и за поставянето му в действие. Чрез обнародването законът се довежда до всеобщо знание и се определя началният момент, от който той произвежда действие. Необнародването е пречка актът да породи предписаните му правни последици, тъй като до публикуването му той не съществува като юридически акт. Това означава, че липсата на този елемент от фактическия състав на издаване на нормативния акт го опорочава до степен на нищожност. Необнародваният закон не поражда правно действие и затова, ако бъде приложен, преди да бъде обнародван, ще е налице незаконно действие, извършено без нормативно основание.

От изложеното следва, че в периода от приемане на закона от НС до обнародването му в „Държавен вестник“ все още нямаме приет закон, притежаващ юридическата сила на нормативен акт, който да може да бъде изменян, допълван или отменян от НС с друг закон на основание чл. 84, т. 1 от Конституцията. Поради това на поставения за тълкуване въпрос в първата му част следва да се отговори, че изменението, допълнението или отмяната на приет от Народното събрание закон, преди да бъде обнародван, е недопустимо.

В останалата част въпросът, поставен за тълкуване, касае хипотеза на упражнено от президента на РБ отлагателно вето на

основание чл. 101, ал. 1 от Конституцията, при което законът е върнат за ново разглеждане – изцяло или в отделни негови части, поради несъгласие на президента, за което са изложени мотиви.

В този случай законът се връща на законодателния орган - НС, за преразглеждане, при което законодателният процес в неговата парламентарна фаза се възобновява. Възобновяването е в стадия на обсъждане на предложенията на президента от водещата постоянна комисия по чл. 77, ал. 2 ПОДНС и следващо се второ обсъждане и гласуване в пленума. При повторното гласуване НС може да съобрази направените предложения, като „измени“, „допълни“ или „отмени“ законопроекта съобразно ветото на президента, или да ги отхвърли, като повторно приеме закона. Тази възможност за поправки на върнатия закон, при упражнено отлагателно veto на президента, не е в изпълнение правомощията на НС по чл. 84, т. 1 от Конституцията, а е част от законодателния процес по приемане на закон в резултат на връщането му от президента на основание чл. 101, ал. 1 от Конституцията.

Това означава, че НС не може да изменя, допълва и отменя върнат от президента закон с приемането на друг закон на основание чл. 84, т. 1 от Конституцията, извън законодателната процедура по приемане на върнатия закон.

Поради това на поставения за тълкуване въпрос, във втората му част, следва да бъде отговорено, че когато законът е върнат от президента за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на РБ, е допустимо неговото изменение, допълнение или отмяна поради възобновяване на законодателния процес по



приемането му. Недопустимо е обаче да се извърши промяна на върнат от президента закон с приемането на друг закон за изменение, допълнение или отмяна от НС на основание чл. 84, т. 1 от Конституцията, защото при върнат закон все още нямаме приет закон, който да може да бъде поправян на това основание.

Разпоредбата на чл. 84, т. 1 от Конституцията предвижда самостоятелни правомощия на НС по приемане, изменение, допълване и отмяна на закони, като последните три правомощия могат да бъдат осъществени от НС само по отношение на приет закон, който е обнародван в „Държавен вестник“ и поради това притежава юридическа сила, а не и по отношение на приет закон, който не е обнародван или такъв, който е върнат от президента за ново разглеждане.

По изложените съображения на поставения за тълкуване въпрос считаме, че следва да бъде даден следният отговор:

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