

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 14

София, 21 декември 2010 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева

Владислав Славов

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Георги Петканов

Ванюшка Ангушева

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

при участието на секретар-протоколита Милка Бонева разгледа в закрито заседание на 21 декември 2010 г. конституционно дело № 17/2010 г., докладвано от съдията Владислав Славов.

Производството е по чл. 149, ал.1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 05.08.2010 г. по искане на 54 народни представители от 41-то Народно събрание на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията за установяване противоконституционност на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение на Закона за Националния архивен фонд /ПЗР на ЗИЗНАФ/, обнародван в ДВ, бр. 59/31.07.2010 г. С атакувания текст се регламентира влизането в сила на изменителния закон от 12.06.2010 г.

В искането се твърди, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал.5 и чл. 151, ал. 2 от Конституцията. Искателите изразяват становище, че с § 16 от ПЗР на ЗИЗНАФ се нарушават принципите на правовата държава, на действието на правните норми по време и на конституционно установените срокове за влизане в сила на нормативните актове след обнародването им. Поддържат също, че в нарушение на чл. 151, ал. 2 от Конституцията и Решение № 22/1995 г. по к.д. № 25/1995 г., противоконституционно се цели постигане на резултат, обезмислящ, решенията на Конституционния съд, които са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани.

Тези съображения са свързани с Решение № 8/2010 г. по к.д. № 2/2010 г., с което е обявен за противоконституционен Закона за изменение на Закона за Националния архивен фонд /ЗИ на ЗНАФ/ обн. ДВ, бр. 103/2009г./.

С определение от 12.10.2010 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на народните представители, като е конституирал като заинтересовани страни президента на Република България, Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор на Република България, Държавна агенция „Архиви“, Висшия адвокатски съвет, Съюза на юристите в България и Съюза на съдиите, на които е предоставил възможност в 20-дневен срок да представят писмени становища.

В посочения срок становища са представили Народното събрание, главният прокурор на Република България, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България и Съюзът на съдиите.

Народното събрание намира искането, предмет на делото, изцяло за неоснователно. Поддържа, че не е налице твърдяната в искането противоконституционност на § 16, и че повторното внасяне и приемане на ЗИ на ЗНАФ, е направено в изпълнение на конституционно задължение

за уреждане на последиците, породени от Решение № 8/2010 г. по к.д. № 2/2010 г., обявило за противоконституционен ЗИ на ЗНАФ /ДВ, бр. 103/2009 г./ и извършената структурна промяна в Държавна агенция „Архиви“ до влизането в сила на посоченото решение на Конституционния съд.

Останалите конституирани страни, изразили становища, намират искането за основателно. Главният прокурор - и по трите текста от Конституцията /чл. 4, ал.1, чл. 5, ал. 5 и чл. 151, ал. 2/, посочени от народните представители. Висшият адвокатски съвет счита за неоснователно искането само в частта му за противоречие с чл. 151, ал. 2 от Основния закон. Съюзът на юристите в България развива съображения за основателност по чл. 4, ал.1 и чл. 5, ал. 5 , а Съюзът на съдиите - по чл. 5, ал. 5 от Конституцията.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на заинтересованите страни, за да се произнесе, взе предвид следното:

Законът за изменение на Закона за Националния архивен фонд /ДВ, бр. 103/2009 г./ е приет от Народното събрание на 18.12.2009 г., като двете гласувания са направени в едно заседание. Измененията засягат устройството, структурата и управлението на Държавна агенция „Архиви“, т.е. промените съдържат норми с устройствен характер. Сезиран от народни представители, Конституционният съд с Решение № 8 от 27.05.2010 г. по к.д. № 2/2010 г. за нарушения на законодателната процедура /чл. 4, ал. 1 и чл. 11, ал. 1 във връзка с чл. 88, ал. 1, изр. второ от Конституцията/ е обявил ЗИ на ЗНАФ изцяло за противоконституционен. Решението на съда е обнародвано в ДВ, бр. 43 от 08.06.2010 и е влязло в сила на 12.06.2010 г. /чл.151, ал. 2 от основния закон/.

На 14.06.2010 г. група от шест народни представители внасят законопроект вх. № 054-01-55 за изменение на ЗНАФ. Законопроектът, с изключение на § 16 /предмет на делото/, засягащ момента на влизане в сила

на изменението, повтаря изцяло съдържанието на изменението на ЗНАФ /ДВ бр.103/2009/, обявено за противоконституционно с посоченото решение на Конституционния съд.

Проектозаконът е приет от Народното събрание на 21.07.2010 г. и обнародван в ДВ, бр. 59/31.07.2010 г. Процесният § 16 от ПЗР на ЗИЗНАФ регламентира влизане в сила на изменителния закон от 12.06. 2010 г.

В българското право забраната за обратно действие на законите е принцип, който може да се изведе от понятието за правовата държава, уредено в Преамбюла и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Този принцип е прогласен в чл. 5, ал. 3 от основния закон, но само за наказателните закони. Това не означава, че принципът е изключен за другите закони, независимо че не фигурира изрично в конституционна норма. Той може да бъде изведен от чл. 14, ал. 1 от ЗНА по аргумент за противното, т.е. че обратното действие на правна норма може да бъде въведено само по изключение и то постановено изрично. Както в практиката така и в доктрината няма противоречиво разбиране, че два вида гражданскоправни норми винаги имат обратно действие: на първо място тълкувателните, защото разкриват точното съдържание на тълкуваната норма от момента на приемането ѝ и на второ място - гражданскопроцесуалните, защото се прилагат незабавно и спрямо всички висящи спорове. Изложеното е съответно на практиката на Конституционния съд /така Решение № 9/1996 г. по к.д. № 9/1996 г.и други/, от която специално следва да се отбележи, че законите с устройствен характер с оглед съдържанието им и отношенията, които регулират, могат да имат действие само напред във времето - Решение № 8/1994 г. по к.д. № 9/1994 . . . Както бе посочено по-горе, с измененията на ЗНАФ /2009 и 2010 г./ се променят организационната структура на Държавна агенция „Архиви“ - § 3 /чл. 18/ и правомощията на председателя на агенцията - § 1, т. 1 /чл. 13/, § 9, т. 1 /чл. 27, ал. 1/ и др., т. е. като съдържание измененията засягат норми с устройствен характер. Недопустимо е тези норми да уреждат обществени отношения с обратна

сила и е фактически невъзможно създаването, реорганизирането, съществуването или осъществяването на правомощия от такава институция или неин орган на управление преди датата на обнародването на съответния нормативен акт. Съществено е да се изясни, че възможността по изключение и при изрично посочване на закон, да се придаде обратна сила, означава, че той ще се приложи по отношение на факти, които са настъпили преди влизането му в сила, независимо дали до този момент са били уреждани от друг закон или новият закон ще ги въздигне в юридически факти. Налице е обратно действие, защото новият закон се връща назад във времето, за да признае ново правно действие на факти /събития, обществени отношения/, станали преди неговото приемане и обнародване. Недопустимо е да се твърди и не може да има обратно действие, независимо от основанията за това, в случаите, когато се обявява дата на влизане в сила на закон, предхождаща приемането и обнародването му, с който следва да се създадат нови юридически факти.

Последната хипотеза се отнася изцяло за § 16 от ПЗР на ЗИЗНАФ и очевидно не става въпрос за обратно действие на закон, а за противоречащо на конституционни изисквания /чл. 5, ал. 5/ действие на законодателния орган, с цел да се легализират за минало време структурни промени, извършени в изпълнение на обявения за противоконституционен ЗИ на ЗНАФ /ДВ, бр. 103/2009 г./ с Решение № 8/2010 г. по к.д. № 2/2010 г.

Изложеното, както и принципите, заложи в Преамбюла и чл. 4, ал.1 от Конституцията за правовата държава, за гарантиране основите на правовия ред, за стабилност и предсказуемост на законодателството, и за правна сигурност, както и изискванията на чл. 5, ал. 5 за обнародване на нормативните актове, като условие за тяхното действие и за публичност на правната уредба, са основание да се приеме, че атакуваният § 16 от ЗИ на ЗНАФ, противоречи на цитираните конституционни текстове.

Конституционният съд намира за необходимо да обсъди възникналата колизия между Решение № 8/2010 г. по к.д. № 2/2010 г. на

съда и предметния по делото закон, приет от Народното събрание във връзка с приложението на чл. 151, ал.2 от Конституцията, както и с оглед посочените основания за противоконституционност на § 16 от ПЗР на ЗИЗНАФ. Противоречието възниква от обстоятелството, че и двата акта пораждаат действие от един и същи момент - 12.06.2010 г. Според разпоредбата на чл. 151, ал. 2 от Конституцията, обявеният за противоконституционен закон не се прилага от деня на влизането в сила на решението на съда. С решението на Конституционния съд се обезсилва действието на закона, обявен за противоконституционен за напред /така Решение № 22/ 1995 г. по к.д. 25/1995 г/. Последващото задължение за парламента, произтичащо от чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционния съд /ЗКС/, има предвид уреждане на правните последици, възникнали от прилагането на противоконституционния закон до влизане в сила на решението на съда. Тази разпоредба /чл. 22, ал. 4 ЗКС/ не се отнася до правните последици от решението на съда, свързани с въздействието върху нормативния акт. Законодателното уреждане на засегнатите от решението обществени отношения, не е основание и не трябва да стане по начин, който обезмисля съдебното решение. Всяко действие на законодателния орган, което не е съобразено с решението на Конституционния съд или не зачита неговите правни последици, е нарушение на самия основен закон, защото засяга основните принципи, залегнали в чл. 4, ал. 1 за правовата държава, която се управлява според Конституцията и законите в страната.

В конкретния случай, недопустимото придаване на обратна сила на закон, изключва влизането в сила и действието на решението на Конституционния съд, което освен посоченото по-горе се явява и пряко противоречие с чл. 151, ал. 2 от основния закон.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционен § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение на Закона за националния архивен фонд. ДВ, бр. 59/31.07.2010 г./.

Председател:

Евгени Танчев

Членове:

Емилия Друмева

Георги Йеткаков

Владислав Савов

Ванюшка/Днгушева
, 1 \

Дмитър Покушев

Маздова

Блговестуев

Стефка Огсева

Кирв

Ксен Стойчев