

**РЕШЕНИЯ,
ОБЯВЯВАЩИ ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ
НА ЗАКОНОВИ РАЗПОРЕДБИ (ЧЛ. 149, АЛ. 1, Т. 2 КРБ)**

*Проф. Иван Русчев, д.ю.н.
Юридически факултет СУ „Св. Кл. Охридски“
Член-кореспондент на БАН*

**DECISIONS DECLARING UNCONSTITUTIONALITY
OF LEGAL PROVISIONS (ART. 149, PARA. 1, ITEM 2
OF THE BULGARIAN CONSTITUTION)**

*Prof. Ivan Ruschev, PhD, DCs, Doctor Habil
Law Faculty, Sofia University „St. Clement of Ohrid“
Member of the Bulgarian Academy of Sciences*

Резюме: В настоящото изложение се дискутират някои проблеми на решенията на Конституционния съд, с които се прогласява противоконституционност на закон (чл. 149, ал.1, т.2 КРБ). Разглежда се правната същност на т.нар. вторични източници на правото и те се разграничават от т. нар. първични източници. Обект на обсъждане са въпросите за правната същност на решенията по чл. 149, ал.1, т.2 КРБ; законите, които са обект на контрол за конституционност. Изследвани са актуални проблеми на т.нар. „дифузен“ контрол за противоконституционност и съотношението му с т. нар. „пряк“ контрол за конституционност. Специално внимание се обръща на един от най-спорните в доктрината въпроси – за действието и правните последици на решенията по чл. 149, ал.1, т.2 – декларативно или конститутивно е тяхното действие. Взема се отношение по актуалния и неразрешен въпрос за обезщетяването на вреди, причинени от последиците на обявен за противоконституционен закон.

Ключови думи: *решенията на Конституционния съд, с които се прогласява противоконституционност на закон; закони, подлежащи на контрол за конституционност; „дифузен“ или „пряк“ контрол за противоконституционност; конститутивно или декларативно действие на решенията на Конституционния съд, с които се прогласява противоконституционност на закон*

Summary: This statement discusses some problems of decisions declaring unconstitutionality of legal provisions (Article 149, paragraph 1, item 2 of the Bulgarian Constitution). The legal essence of the so-called secondary sources

of law and they are distinguished from the so-called primary sources; laws that are subject to constitutional review. Current problems of the so-called „diffuse“ control for unconstitutionality and its relation to the so-called „direct“ control for constitutionality are discussed. Special attention is paid to one of the most controversial issues in the doctrine - the action and legal consequences of decisions declaring unconstitutionality of legal provisions - is their action declarative or constitutive? An opinion was expressed on the current and unresolved question of compensation for damages caused by the consequences of an unconstitutional law.

Key words: *decisions of the Constitutional Court declaring a law unconstitutional; laws subject to constitutional review; „diffuse“ or „direct“ control of unconstitutionality; constitutive or declaratory effect of the decisions of the Constitutional Court declaring the law unconstitutional*

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2021.11>

Встъпление:

За тема на пленарния си доклад съм подбрал някои от актуалните проблеми на определяните от мен като вторични източници на правото решения на КС – тези, с които се прогласява противоконституционност на закон. Това предполага преди всичко да изразя своето разбиране за нееднозначно определяното понятие за източници на правото, респ. – за вторичните източници на правото, към които причислявам решенията по чл. 149, ал.1, т.2 КРБ. След което ще разгледам в последователност въпросите, които поставят: разграничението им от т.нар. „първични“ източници на правото; правната същност на този вид решения на КС; обхвата на законите, които са обект на контрол за конституционност; някои проблеми на т.нар. „дифузен“ контрол за противоконституционност и съотношението му с „прекия“ контрол. След което ще спра вниманието Ви върху едни от най-спорните в доктрината въпроси – за действие и правните последици на решенията по чл. 149, ал.1, т.2 КРБ, които едва ли могат да се смятат за окончателно разрешени с един от най-новите актове на КС – РКС №3 от 2020 г., въпреки широките обществени очаквания съдът да се произнесе по повечето проблеми в тази насока, които продължаващата вече 27 години дискусия постави. И накрая – ще взема отношение по твърде актуалния и неразрешен до днес въпрос за обезщетяването на вреди, причинени от действието на обявен за

противоконституционен закон. Част от предложените от мен отговори, които изискват по-детайлна аргументация, поради ограничения обем на изданието, ще бъдат изложени другаде, а тук ще бъдат споделени само най-важните, носещите, съображения.

1. Източниците на правото могат да бъдат определени като форма, предвидена от самото право, в която нормите му съществуват (Ташев, Р. 1996). По начало правните норми възникват само доколкото са включени в актове, приети по изрично предвидена процедура и признати от правния порядък за ИП.

В правнотехнически смисъл източник на обективното право е волеизявлението на държавен орган или на овластени от закона организации или лица, извършено съобразно установен от правото ред и насочено към създаване на правни норми. Общ белег на източниците на обективното право е тяхната **нормативност**, това, че те **съдържат общи абстрактни правила за поведение**, адресирани поначало към персонално неограничен кръг от субекти и предназначени да се прилагат толкова пъти, колкото в правната действителност се проявят фактите, обхванати в хипотезиса на правната норма. Така законът като основен източник на обективното право не е акт, който създава ПН, а е **материален носител** на тези ПН – той само ги въвежда в правната действителност, изменя ги, извежда ги от нея, като ги прекратява. **Волята на законодателя е тази, която създава закона**, тя е правообразуващата го сила и в този смисъл **самият закон** като ИП, носител на разпоредби, от които се извличат правила за поведение, **по-скоро е последица, резултат от волеизявлението на своя създател.**

Именно по тази си насоченост към *създаване на общи абстрактни правила за поведение*, източниците на обективното право се различават от **източниците на гражданското правоотношение**, които са ЮФ, насочени към пораждање на конкретни субективни права и правни задължения (Таджер, В. 2001) и най-общо регулират правоотношения между конкретни правни субекти.

Разглежданите тук решения на КС по чл. 149, ал.1, т.2 КРБ, заедно с тези на административните съдилища (на ВАС и на останалите административни съдилища), (за последните – относно наредбите на общините по чл.8 ЗНА), с които се отменят като незаконосъобразни (респ. – се прогласява нищожността на) подзаконови нормативни актове по чл. 193, 195 АПК, отнасям, според възприетата от мен класи-

фикация, към т.нар. **вторични източници на правото.**

Решенията, обявяващи противоконституционност на законови разпоредби (чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ), изхождат от орган, който няма нормотворчески правомощия, не представлява правораздавателен орган, не е част от системата на съдилищата в Република България (аргумент от глава VI от КРБ, която не включва Конституционния съд сред органите на съдебната власт), а е правно-политически такъв и по функции и по начин на формиране. Постановени са при осъществяване на контролната му компетентност по повод изпълнение на неговата „възпираща” и „балансираща” функция. Няма спор, че те не са нормативни актове. По-скоро са юрисдикционни по своята природа актове и макар да не съдържат разпоредби (които са „градивните части“ на нормативните актове), са източници на правото, т. к. по подобие на т.нар. „*норми относно норми*” (всъщност – **разпоредби относно разпоредби**), въздействат върху разпоредби. А оттам – косвено въздействат и върху нормите, които се извеждат от тези разпоредби, за разлика напр. от решенията на КС по чл. 149, ал.1, т.1 КРБ, с които съдът дава задължителни тълкувания на конституцията, които поради това, че не въвеждат в действие, не изменят, не отменят правни норми, а само тълкуват вече съществуващи такива. Поради което последните нямат качеството на източник на правото.

Считам, че решенията на КС по чл. 149, ал.1, т.2 КРБ следва да бъдат отнесени към вторичните източници на правото.

Делението на самите източници на правото въобще – на първични или вторични, се подчинява на критерия **компетентност** (респективно – вида на издаващия ги орган) - **дали той има нормотворческа или юрисдикционна компетентност.** По този критерий като **първични източници на правото** определяме:

а) нормативните актове - както първични, така и вторични нормативни актове (които пък от своя страна разграничаваме на първични и вторични с оглед предмета им на регулиране – дали те въвеждат уредба по същество или само влияят върху действието на други разпоредби);

б) част от актовете на съсловните организации, натоварени с публични функции (издавани въз основа на изрична нормотворческа компетентност).

Т.е. като **първични източници на правото** отнасяме онези, които **пряко въздействат върху поведението на адресатите.**

Докато вторични са тези актове, които въздействат върху норми (по-скоро – пряко върху разпоредбите) на първичните източници на правото. По този белег, към тях спадат, според предложената от мен класификация (Русчев, И. 2008):

а) разглежданите в настоящото изложение решения на КС, с които се обявява противоконституционността на закон (чл.149, ал.1, т.2 КРБ) и

б) споменатите по-горе решения на административни съдилища, с които се обявява нищожността или се отменят като незаконосъобразни подзаконови нормативни актове (чл. 193, 195 АПК). Те обаче ще бъдат разгледани на друго място.

И двата вида решения са вторични източници на правото, защото **въздействат върху вече съществуващ, влязъл в сила нормативен акт, като спират или отнемат действието на неговите разпоредби, лишават ги от правна сила, изменят, допълват, отменят. И по този начин – косвено въздействат върху поведението на нормените адресати.** Доколкото обаче тези вторични нормативни източници не съдържат разпоредби, при тях не се касае за „разпоредби относно разпоредби“.

По-специално при решенията на КС по чл. 149, ал.1, т.2 КРБ това преустановяване на правното действие се постига не чрез **отмяна на нормативния акт (по-скоро - на разпоредбите, от които се извеждат правните норми), както това правят решенията на ВАС по чл. 193, 195 АПК, с които се прогласява нищожността или се отменят като незаконосъобразни подзаконови нормативни актове.** Разглежданите тук решения на КС, с които **се обявява противоконституционността на закон, отнемат правното действие на правните норми (по-скоро – на разпоредби, от които се извеждат правните норми), без да ги отменят (респ. – без да отменят закона, от който те се извеждат).** Както бе посочено, органите, които приемат тези два вида решения – и Конституционният съд и административните съдилища, **не притежават нормотворческа компетентност.** И това е **другият белег,** който ги разграничава от първичните източници на правото, напр. от нормативните актове.

За разлика обаче от административните съдилища, Конституционният съд не е правораздавателен орган.

2. Правна същност на решенията на КС, с които се обявява противоконституционност на законови разпоредби (чл. 149, ал.

1, т. 2 КРБ)

Конституционният съд е оправомощен да осъществява т.нар. контрол за конституционност на законите като вид нормативен контрол. Той е единственият отделен и независим държавен орган, който може, съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ, по общозадължителен начин да установява противоречието на законите (Пенев, Н. 2013) и на другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента с разпоредбите и принципите на КРБ¹.

Правната уредба на действието на решенията на КС, с които се обявява противоконституционност на законите, е твърде лаконична. Текстът на чл. 149, ал. 1, т. 2 е възпроизведен в чл. 12, т. 2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) и в чл. 16, ал. 1, т. 2 от ПОДКС и се допълва от чл. 151, ал. 2, изр. 3 и ал. 3 от Конституцията, както и от чл. 14, 16, 22 от ЗКС. **С решенията си КС се произнася по съществото на спора** (чл. 14, ал. 2 от ЗКС), **като установява противоконституционност на закона или отхвърля искането за обявяване на неговата противоконституционност** (чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ). Идентично е положението **при констатирано противоречие на закон с международните договори, по които Република България е страна**. Съгласно чл. 5, ал. 4 КРБ международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са **част от вътрешното право на страната** и имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. При констатиране на противоречие на закон с норми на международни договори – част от вътрешното право на страната, нормите на закона спират да се прилагат за в бъдеще, от влизане в сила на РКС (вж. чл. 151, ал. 2, изр. второ и трето КРБ).

Върху кои актове се разпростира този контрол за противоконституционност

2.1. Конституционният съд е компетентен да се произнася преди всичко по конституционносъобразността **на действащи закони**². **Атакуваният пред него закон следва да е действащо право не само към момента на подаване на искането за обявяване на противоконституционност, но и към този на произнасяне на реше-**

¹ Вж. РКС №3 от 28 април 2020 г. по к. д. №5 от 2019 г.

² Ненормативните източници, подлежащи на конституционен контрол – т.нар. закони с еднократно действие, укази на президента, решения на НС, ще бъдат коментирани на друго място.

нието. Ако в хода на производството пред КС атакуваните законови разпоредби бъдат отменени, конституционното дело трябва да се прекрати поради липса на предмет³. Не стои обаче така въпросът за указите на президента, които вече са преустановили действието си, напр. тези, с които е назначен състав на служебно правителство, но назначения за министър вече не изпълнява тази функция. Това е така, защото обект на конституционен контрол не е прекратяването на мандата на съответния министър, а противоконституционността на указа, с който той е бил назначен. Който указ остава такъв дори и след като министърът вече не изпълнява функцията си.

Ако под „действащо право“ обаче се разбира закон, който не просто не е отменен, но не е и в състояние да поражда и занапред правни последици, то изолирано спрямо практиката на КС да се произнася само по действащи закони стои РКС по к. д. №13/1998 г. С него е прогласена противоконституционност на Закона за обявяване държавна собственост на имотите на семействата на бившите царе Фердинанд и Борис и на техните наследници. То стана и един от поводите за постановяване на РКС №3 от 28 април 2020 г. по к. д. №5 от 2019 г., с което КС уточни практиката си по отношение на т.нар. „закони с еднократно действие“.

В обхвата на конституционния контрол попадат и

2.2. Закони, приети преди влизане на КРБ от 1991 г. в сила

§ 3, ал. 1 от ПЗР на КРБ предвижда, че разпоредбите на заварените закони се прилагат, ако не противоречат на Конституцията. Друг обаче е подходът на Конституцията от 1947 год. към завареното от нея законодателство. С член единствен на приетия през 1951 г. Закон за отменяване на всички закони, издадени преди 9.09.1944 г.⁴ се отменяват като противоречащи на Димитровската конституция и на установеното след 9 септември 1944 г. социалистическо законодателство в България и дори се считат за недействителни всички издадени до 9 септември 1944 г. закони и законодателни актове.

Докато според § 3, ал. 1 от ПЗР на КРБ „завареното право оста-

³ Вж. така напр. Определение №2/2020 г. на КС по к. д. №10/2020, с което е отклонено искането на Пленума на ВКС за установяването на противоконституционност на кариерните бонуси на магистрати (чл. 28, ал.1 ЗСВ) и конституционното дело е прекратено поради това, че атакуваният пред КС текст е изменен от Народното събрание.

⁴ Обн. в ДВ, №93, 1951.

ва в сила, освен ако противоречи на Конституцията“. Т.е. **то трябва да е още в сила по време на новата Конституция**, за да може спрямо него да се приложи цитираната разпоредба. Текстът визира **противоречие по същество, т. е. несъвпадение между разрешението, дадено от заварения закон, и това от КРБ от 1991 г.**, а не несъответствие между предвидения от КРБ ред за приемане (изменение) на закона и реда, по който е бил издаден завареният закон⁵. По този белег те във всички случаи ще се различават.

Отделно от това, макар текстът да не споменава изрази „**непосредствено действие**“, правилото на § 3, ал. 1 се счита за проявление именно на тази основна характеристика на конституционните норми⁶, т. к. КРБ подлежи на прилагане както всеки друг нормативен акт. Конституционността на завареното законодателство (като частен проблем на непосредственото действие на конституционните норми) може да се констатира от компетентния за конкретния случай правоприлагащ орган (съдебен или административен), вкл. по спорове за граждански права и задължения. Всяка от страните по спора може да се позове на Конституцията по реда на приложимия по делото процесуален закон (ГПК, НПК, АПК), без за това да е необходим някакъв специален ред. Решението по делото, в което съдът прилага пряко конституционна норма, има действие само за конкретния случай без никаква общозадължителна сила и то (вкл. констатацията за противоконституционност на заварен закон) ще подлежи на обжалване по общия, предвиден за случая, процесуален ред. Това отличава решението на правоприлагащия орган в конкретния случай, от РКС, което, съгласно чл. 14, ал. 6 от ЗКС, е задължително за всички държавни органи, юридически лица и граждани и не подлежи на обжалване.

Съгласно § 3, ал. 2 от ПЗР, в одногодишен срок от влизане на Конституцията в сила Народното събрание отменя онези разпоредби на заварените закони, които не са отменени по силата на непосредственото действие по нейния чл. 5, ал. 2. Разпоредбата показва, че КРБ предполага съществуване и на заварени закони, които, макар да са противоконституционни, не са отменени от нейното непосредствено действие и трябва да бъдат коригирани по законодателен път от НС. Този двойствен подход се сочи в литературата за неподходящо

⁵ Така Определение № 1 от 19.01.1999 г. на КС на РБ по к. д. № 37/1998 г.

⁶ Виж РКС № 10 от 6.10.1994 г. по к. д. № 4/1994 г.

законодателно решение, т. к. не е ясно как ще се различат отменените по силата на непосредственото действие на Конституцията закони от неотменените заварени закони, т. е. при какви условия се проявява непосредственото отменително действие на Конституцията⁷. И обратно, в кои случаи противоконституционността трябва да бъде премахната изрично от НС⁸. Именно поради тази неяснота нормативната конструкция, разграничаваща двата вида отменително действие, след приемането на КРБ не е намерила приложение.

2.3. Закони с еднократно действие (вж. по-долу в коментара на РКС № 3/2020 г.)

3. „Дифузен“ или „концентриран“ контрол за противоконституционност

Разпоредбата на чл. 150, ал. 2 КРБ, който урежда възможността ВКС и ВАС да спрат производството пред тях и да внесат спорния по делото въпрос в КС, се сочи в литературата като типичен пример за **„концентриран“ контрол за противоконституционност**. Тя е критикувана, че значително ограничава кръга от активно легитимирани да отправят искане до КС за произнасяне по противоконституционност на закон.

⁷ Какво точно означава това – и кои заварени разпоредби не са отменени (автоматично), в доктрината (и в ПКС) не е изяснено в достатъчна степен. Съдиите Л. Корнезов и М. Данаилов (особено мнение по Определение № 1/1991 по к.д. № 1/1991 (www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/63d8ee3d-2ead-4751-937e-393d73b7066c)) ясно аргументират, че има много „примери за „принципно противоречие“, неведещо до „непосредствена отмяна“ – поне временно, напр. до преуреждането от НС на някои материи (като организацията на съдебната власт), няма как да не се прилагат заварените закони, макар и противоречащи на КРБ, доколкото е нужно време за адаптиране. Като такива авторите сочат, че новата организация на съдебната власт с устройствени закони трябва да бъде уредена в определен период от време (§ 2 и § 4 от Конституцията); в областта на наказателното право трябва да се въведе еднаква наказателна отговорност за различните видове собственост с оглед на чл. 17 от Конституцията; в областта на гражданското право да се уеднаквят различните режими на погасителната и придобивната давност и т.н.

⁸ Така например с Р. № 995 от 16.XI.1993 г. по гр. д. № 907/93 г., V г. о., ВС се приема, че доколкото става дума за сфера на държавен монопол по чл. 18, ал. 4 КРБ – оръжие и взривни вещества, то цялостният им режим (както производството, така и търговията със стоките, които могат да представляват опасност за общественото спокойствие, въведена в Закона за контрол над взривните вещества, оръжията и боеприпасите (отменен в следствие, но действащ към онзи момент) прави закона от категорията на тези, чиито разпоредби трябва да бъдат отменени изрично съгласно § 3, ал. 2 от ПЗР на КРБ. В конкретния случай, доколкото въпросните текстове на ЗКВВОВ не са отменени изрично, забраните, въведени в тях, съществуват и правораздавателните органи следва да ги съобразяват.

С оглед разширяване на кръга лица, овластени да сезират пряко конституционния съд, отдавна в нашата литература се предлага въвеждането на института на индивидуалната конституционна жалба, познат на много национални законодателства от континента (Друмева, Е. 2006). Нееднократно е предлагано при бъдеща конституционна реформа да се възприеме напр. френският модел на преюдициално запитване за конституционност по *question prioritaire*, допускането на което да става след предварителна преценка от Върховния съд.

Сред немалкото проблеми, които текстът на чл. 5, ал. 2 КРБ, визиращ непосредствено действие на конституционните норми, поставя, като особено съществен следва да се отвори и този дали съдилищата от по-долна инстанция могат да упражняват **инцидентен контрол за конституционност** на приложим по делото закон. При положение че понастоящем те са обвързани да отнесат въпроса към съответния върховен съд, разполагащ единствен от органите на съдебната система с възможността да сезира Конституционния съд.

Аргументите, с които се подкрепя отрицателният отговор, са, че подобна възможност би обезсмислила както правомощието на двете върховни съдилища да сезират КС, но и би поставило под съмнение неговата изключителна и обвързваща компетентност като институция за контрол за конституционност на законите. Друго съображение е, че ако се допусне такова правомощие за по-долустоящите съдилища, евентуалното спиране на производството пред тях, за да се отнесе въпросът до КС, би довело до неприлагане на все още действащ, необявен за противоконституционен, закон, както и че децентрализираният контрол ще доведе до противоречиви решения на отделните съдилища по въпроса за противоконституционността на един и същ законов текст (Пунев, А. 2018).

Не по-малко убедителни са обаче и **аргументите на обратното разбиране:**

Невъзможността на първоинстанционния или на въззивния съд да сезират КС, като за целта спрат делото пред себе си поради съмнения за противоконституционност на приложим по него закон, ще доведе до прилагане на тези закони, докато не бъдат изрично прогласени за противоконституционни. От друга страна, нито ВКС, нито ВАС са овластени да решават с обвързваща сила спор за противоконституционността на приложим по висящо пред тях дело закон. Следователно те могат или да приложат закона, независимо че имат

съмнение за неговата противоконституционност, или да спрат делото пред себе си и да сезират КС. Нито отделен състав на върховните съдилища, нито техните колегии или пленумите им са длъжни да се обърнат към КС.

Съмнение буди и предлаганата в доктрината възможност ВКС или ВАС да обосноват решението си на разпоредбите на чл.4, ал.1 КРБ (принципът на правовата държава, която се управлява преди всичко според Конституцията, а след това – според законите на страната) и на чл.5, ал.1, предвиждащ върховенството на Конституцията, на която останалите закони не могат да противоречат. И в двата случая върховните съдилища по необходимост ще предreshат въпроса за противоконституционността на приложимия по съответното производство закон, макар и *ad hoc*. Такова тяхно правомощие не може да се изведе и от разпоредбите на чл. 124, респ. – на чл. 125, ал.1 КРБ, вмениящи им в задължение да осъществяват върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища (респ. ВАС – в административното правораздаване). Кое то крие риска (с който се обосновава недопускането съдилищата от по-долните инстанции да сезират пряко КС, респ. – да спрат производството пред тях до произнасянето от КС) един, оказал се противоконституционен закон, да бъде прилаган продължително време преди да бъде обявен за такъв. При положение че той е бил засегнат от този порок още с приемането си. И макар в масовия случай КС да бъде сезиран от активно легитимираните по чл.150, ал.1 КРБ субекти⁹, много скоро след влизането му в сила (ако напр. вето то на Президента бъде отхвърлено), не са редки и случаите, когато от момента на влизане в сила на закона до обявяването му за противоконституционен минават години¹⁰.

Еднакво неблагоприятна последица и при допускане, и при

⁹ Най-малко на една пета от народните представители, президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор, респ. – омбудсманът и Висшият адвокатски съвет, но само с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите (чл. 150, ал. 1, 3, 4 КРБ).

¹⁰ Класически пример е обявяването на противоконституционността на чл.90а от ЗН в частта му, постановяваща, че завещанието, съставено след включване в ТКЗС на имоти на кооператори, собствеността върху които се възстановява по чл.10, ал.3 от ЗСПЗЗ, няма действие за тези имоти. Той бе обявен за противоречащ на чл. 17, ал. 1 КРБ четири години след влизането му в сила.

недопускане сезирането на Конституционния съд от долустоящите съдилища е обстоятелството, че съдебните актове, постановени до прогласяване на противоконституционността на закон, не губят автоматично силата си. Доколкото обявената противоконституционност има действие занапред¹¹, то постановените до влизане в сила на решението на КС по чл. 149, ал.1, т.2 съдебни актове, макар и прилагащи едно противоречащо на Конституцията правило, запазват стабилността си. Те не могат да бъдат отменени като незаконосъобразни само на основание на това, че са постановени въз основа на разпоредба, обявена впоследствие за противоконституционна¹².

Аргумент срещу нееднаквото третиране от Конституцията на върховните и на долустоящите съдилища по отношение на правомощието им да сезират Конституционния съд с искане да обявяви противоконституционност на приложим по висящо пред тях дело закон, е и чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК. Текстът предвижда спиране на производството както пред върховния съд, така и пред останалите съдилища, когато Конституционният съд вече е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционността на закон, независимо от кого то произхожда.

Касае се за един по-късен етап в развитието на производството пред КС, когато той вече е допуснал разглеждане на искането по същество. Щом еднакво за всички съдилища, независимо от техния ранг, е предвидено задължението да спрат производството пред тях и да изчакат решението на Конституционния съд по въпроса за оспорения вече и допуснат за разглеждане текст, несправедлива изглежда нееднаквата тежест, която конституционният законодател придава на различните по ранг съдилища, които следва да прилагат еднакво оспорения текст. А долустоящите са лишени от възможността да го сезират пряко.

¹¹ Виж по-подробно част 4 от настоящото изложение: „Действие и правни последици на РКС, с което се обявява противоконституционност на закон“.

¹² Още примери за несъвършенствата на регламентацията и ограничената легитимация при сезиране на КС, с което се ограничава и непосредственото действие на нормите на КРБ виж у Орсов, Зл. Защо на практика Конституцията няма непосредствено действие и не е върховен закон (<https://news.lex.bg/%D0%B7%D0%B0%D1%89%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D1%8F%D0%BC%D0%B0-%D0%BD/>).

В този смисъл не ми се струва лишено от логика разбирането в доктрината, че щом законодателят е признал пасивното правомощие на долустоящите съдилища да не прилагат оспорена норма (макар и едва при вече висящо производство пред Конституционния съд, когато оспорването вече се разглежда по същество), би следвало да им се признае и правото самостоятелно да сезират КС (Влахов, Кр. 2019), съчетано с възможността да искат директно спиране на висящото производство при съмнение за противоконституционност на приложим пред тях закон.

Но опазването на Конституционния съд от прекомерно натоварване – както чрез недопускане сезирането му от долустоящи съдилища, така и чрез недопускане на индивидуалната конституционна жалба, очевидно е било приоритет на конституционния законодател при приемането на върховния закон през 1991 г.

4. Действие и правни последици на РКС, с което се обявява противоконституционност на закон

Действието и правните последици на РКС за обявяване на закон за противоконституционен са сред **най-спорните въпроси**. И макар част от проблемите да изглеждат преодолені с РКС № 3 от 2020 г. по к. д. № 5 от 2019 г., остават все още недоизяснени въпроси, като напр. **за характера на действието на РКС**, последиците от прилагането на противоконституционния закон (или друг акт на НС) по отношение на даден правен субект, който му причинява вреда или друго неблагоприятно въздействие, преди да бъде постановено РКС (т.нар. „действие по приключили правоотношения“).

4.1. Действие на решението на КС във времето – *ex nunc* или *ex tunc*

В чл. 151, ал. 2, изр. трето от КРБ е възприето правилото, че решението, с което Конституционният съд обявява противоконституционност на закон, **действа занапред (*ex nunc*)**. Правният му ефект се състои в неприлагане на обявения за противоконституционен закон от деня на влизане на решението в сила. От този момент насетне той престава да действа и да регулира обществени отношения, предмет

на неговата уредба¹³. Докато КС не обяви един закон за противоконституционен, се презумира, че той е в съответствие с Конституцията и валидно регулира обществените отношения, за чието уреждане е създаден. Оттук следва, че всички реализирали се в резултат на прилагането на закона правни последици запазват действието си – всички влезли в сила държавни властнически актове и всички правни сделки остават валидни. Запазват се както фактите, на които противоконституционният закон е придал правно значение, така и породените от тях правни последици.

4.2. Действие на решението към „заварени правоотношения“

4.2.1. „Неприлагането“ на обявения за противоконституционен закон касае и т. нар. „заварени отношения“, което не е отклонение от принципното действие на решенията занапред. Това разбирание възприе и РКС № 3 от 2020 г. по к. д. № 5 от 2019 г. В мотивите му се изтъква, че за разлика от приключените правоотношения, **при тези, които не са приключени до влизането в сила на обезсилващото решение на КС (т.нар. „заварени правоотношения“),** противоконституционният закон преустановява въздействието си, защото според чл. 151, ал. 2, изр. трето от КРБ **неговото прилагане е вече забранено.** Опора на тези правоотношения е един противоконституционен, порочен закон, който съгласно чл. 151, ал. 2 след влизане на решението на съда в сила повече не урежда тези обществени отношения, за които е създаден.

По отношение на заварените правоотношения, възникнали при действието на обявения за противоконституционен закон, спрямо които обаче той не е произвел окончателно регулативния си ефект, РКС действа както в общия случай – занапред. **„Отнемайки“ регулативната способност на обявената за противоконституционна уредба, то въздейства върху правния резултат.** Разумът на това разрешение е, че спирането, предвидено с чл. 150, ал. 2 КРБ, би било лишено от смисъл, ако делото трябва да се реши тепърва съобразно противоконституционен закон.

¹³ До аналогични правни изводи е достигнал Конституционният съд и в мотивите на Р. № 22 от 1995 г. по к. д. № 25/1995 г., в което приема, че според разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, обявеният за противоконституционен закон **не се прилага от деня на влизане в сила на решението на КС.** Изразът **„не се прилага“** съдържа забрана за прилагане на закона занапред. Това е пряка и непосредствена последица от решението на съда.

Въпросът за конституционността на приложимия по висиящото дело закон, независимо от модела на конституционно правосъдие, винаги има **преюдициален характер** – няма причина такъв въпрос да се поставя и решава, ако неговият отговор няма да има ефект върху разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран КС. Твърди се, че обратното противоречи преди всичко на здравия разум, на процесуалната икономия и, което е по-съществено – на смисъла и предназначението на конституционното правосъдие – да осигури върховенството на Конституцията.

В същото тълкувателно решение на КС са изложени съображения, че ако спрямо висящите съдебни производства решението на Конституционния съд действа според общото правило „*ex nunc*“, съдебните състави ще са обвързани да разрешат спора съобразно обявления за противоконституционен материален закон. Поради което и за да се предотврати несправедлив изход на съдебния процес, от разпоредбата на **чл. 150, ал. 2** от Конституцията (правилото, че когато установят несъответствие между закона и Конституцията, ВКС или ВАС спират производството по делото и внасят въпроса в Конституционния съд) **се извежда изключение от общото правило на чл. 151, ал. 2, изр. трето** (че актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила). Затова за правоотношенията – предмет на висящи съдебни производства, обявленият за противоконституционен закон не се прилага, като в тези случаи съдът решава спора, позовавайки се пряко на Конституцията, когато това е възможно, както и чрез аналогия на закона и аналогия на правото.

Подобно усложнено разрешение е лишено от практическа стойност, доколкото, ако се касае за висящо пред ВКС или ВАС производство, по което е приложен закон, за чиято конституционосъобразност съдът има съмнения, отделният състав може да спре производството и да поиска Конституционният съд да се произнесе по въпроса. В този случай на него не му се налага да разрешава спора, позовавайки се пряко на Конституцията или правоприлагайки чрез аналогия на закона или аналогия на правото (чл. 46, ал.2 ЗНА). Разбира се, и в този случай ВКС или ВАС не е длъжен да спре производство и в такъв случай ще следва да приложи противоконституционния закон. Защото, ако се мотивира със съмнения за противоконституционност и приложи, както приема КС, пряко Конституцията или правоприлага

по *analogia legis* или *analogia iuris*, ще трябва вероятно да обоснове защо не е поискал да бъде сезиран Конституционният съд.

Разбира се, по-висш инстанционен контрол над такива съдебни решения не е предвиден, но високият професионализъм на съставите на върховните съдилища задължително ще ги постави пред необходимостта да обосноват защо приемат а priori приложимия закон за противоконституционен, вместо да използват гарантираната им от закона възможност да сезират с този въпрос Конституционния съд.

Ако пък се касае за съмнение за противоконституционност у състав на по-долустояща инстанция, за него не остава друга възможност, освен да приложи противоконституционния закон.

Отдавна съм обосновал принципно друго разбиране, което е приложимо и към разглежданите случаи. А именно, че **не съществува** някакво трето, отделно действие на закона върху заварени отношения, различно от действието *ex tunc*, респ. *ex nunc*. Действието на закона върху неприключили правоотношения се свежда до едно от двете възможни действия в зависимост от това дали новият закон добавя нови изисквания към ЮФ на старата разпоредба, или не. Доколкото това няма как да стане с РКС по чл. 149, ал. 1, т.2 КРБ, разбира се, че т.нар. действие върху заварени отношения не може да бъде друго освен действие занапред. Т.е. не е необходимо обосноваването в мотивите на Р. №3/2020 на някакво изключение от правилото на чл. 150, ал. 2, изр. 3 – *ex nunc*, търсено там, където видимо го няма – във възможността за спиране на производството и в далечното търсене разума на този текст.

4.2.2. Изключение от действието *ex nunc*: действие на решенията на КС по отношение на закони с еднократно действие

С РКС № 3 от 28 април 2020 г. по к. д. № 5 от 2019 г. бе прието, че правната последица от решенията на КС с действие „*ex nunc*“ може да се осъществи пълноценно спрямо обявени за противоконституционни нормативни актове, които произвеждат нееднократно и продължаващо във времето предвидените в тях правни последици. За сравнение – **правните последици от ненормативните правни актове се пораждат еднократно в правния мир към момент, който предшества във времето влизането в сила на РКС, обявяващо тяхната противоконституционност.** Тъй като правните последици от тези актове вече са породени, решението на КС не може да въздейства върху тях по начина, предвиден в чл. 151, ал. 2, изр. трето

– като прегради занапред регулативното им действие. Ето защо според КС при контрола за конституционност на ненормативни правни актове върховенството на Конституцията може да се гарантира, ако **обявената противоконституционност действа от момента на тяхното приемане или издаване**. Противното разбиране би означавало, че в разглежданата хипотеза решенията на КС не пораждат реално правни последици, а това би подкопало върховенството на Конституцията. Отделно от това решението за обявяване на противоконституционност не може реално да произведе ефекта, предвиден в ал. 2 и 3 на чл. 151, по отношение на ненормативен правен акт, който вече е произвел, с еднократното му прилагане, предвидените в него правни последици.

4.3. Действие *erga omnes* на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност и *res iudicata*

За разлика от правораздавателните актове, постановени в рамките на конкретен правен спор и действащи между страните по спора, решенията на КС за обявяване на противоконституционност са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани (чл. 14, ал. 6 ЗКС).

Широко разпространено е разбирането, че решенията за обявяване на противоконституционност формират и обвързваща сила, подобна на силата на пресъдено нещо. Нейните предели обаче са много по-широки от тези на обикновеното съдебно решение. Този извод се обосновава както с действие на решението „*erga omnes*“ и неговата задължителност за всички държавни органи, юридически лица и граждани, така и от забраната за пререшаване на спора. Когато КС се е произнесъл с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане, по същия предмет не могат да се правят нови искания (чл. 21, ал. 6 от ЗКС)¹⁴.

4.4. Друг спорен въпрос е дали решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност, има конститутивно или установително действие

Според едното разбиране, решенията на КС, с които се обявява противоконституционност на законите имат **конститутивно дейст-**

¹⁴ Не е тук мястото да се провежда разграничението между обвързващата сила, разпространение действието и задължението за зачитане, което се прави за съдебните решения, и дали тези категории (респ. – в каква посока и степен) са относими и към решенията на КС по чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ.

вие – с влизането си в сила, занапред, те непосредствено предизвикват правна промяна, било като отнемат валидността на оспорения пред КС закон, било като въвеждат забрана за неговото прилагане в бъдеще.

Противоположната теза също обаче има поддръжници в литературата. Според някои автори решенията на КС за обявяване на противоконституционност на законите имат не конститутивно, а **само установително действие** – те не пораждат отмяната, обезсилването на противоконституционния закон, а **само прогласяват това обезсилване, което вече е настъпило по силата на върховенството на Конституцията и непосредственото действие на нейните норми**. Оттук се приема, че противоконституционност е налице още от момента на влизане в сила на противоконституционния закон (Зартов, Я. 2001; Пенев, П., Зартов, Я. 2004) (а не от нейното установяване), поради което и се обосновава, че решенията на КС за обявяване на противоконституционност на законите имат обратно действие.

Тълкуването на чл. 151, ал. 2, изр. 3 КРБ показва, че той предвижда конститутивно действие на решението на КС – заради установената противоконституционност, законът (противоконституционната разпоредба) не се прилага занапред. И тук именно се прави грешката, като се смесва конститутивното действие с обратното. На правото е познато конститутивно действие (вносянето на правна промяна) както занапред, така и с обратна сила (напр. в двете хипотези на чл. 88, ал.1, изр. първо ЗЗД). В случая решението на КС не просто прогласява едно съществуващо правно положение, а **непосредствено предизвиква правната промяна**. Обявяването на противоконституционността е пряка последица от влизането в сила на конституционното решение. До този момент законът се ползва с оборима презумпция за валидност – той се прилага и регулира обществените отношения, пораждайки валидно съответните правни последици.

Но именно тук възниква един друг проблем – какво означава, че законът „не се прилага“ като последица от обявената противоконституционност. Преди всичко трябва да се уточни, че конститутивното действие в случая не следва да се разбира в смисъла на отменително. Обявяването на един закон за противоконституционен има само декларативен ефект по отношение на неговото съществуване. Или по-точно, следва да се **разграничава за конститутивен ефект по отношение на какво говорим? Конститутивен е**

ефектът по отношение на прилагането му, а декларативен – по отношение на признаването му за противоконституционен.

- Според едната теза (застъпвана напр. от бившите конституционни съдии проф. Ж. Сталев, проф. Н. Неновски и др.), решенията, с които Конституционният съд обявява даден закон за противоконституционен, имат **конститутивно действие**, изразяващо се в **обезсилването на атакувания закон от датата на влизането им в сила**, в отпадане на качеството му на нормативен регулатор, на способността му да регулира обществените отношения, до които се отнася. **Това обезсилване според тях е сходно с (има ефекта на) отмяната на закон от Народното събрание** (Сталев, Ж., Неновски, Н. 1996). Проф. Неновски дори въвежда понятието „**фактическа отмяна**“ на закона като антипод на **формалната отмяна**, която е в правомощията на Народното събрание. Поставя се още знак за равенство и между „**изгубване на действието**“ и „**обезсилването на закона**“ (Сталев, Ж., Неновски, Н. 1996). Неприлагането, според цит. автори, водело до загуба на действието и следователно – до обезсилване и до отмяна.

- В практиката на КС (решение на КС № 22 от 31.10.1995 г. по к. д. № 25/1995 г., КС) **директно се приема, че под „не се прилага“, се има предвид „отмяна на закона“**. Според съда изразът „не се прилага“ съдържа **забрана за прилагане на закона**, която е безусловна, императивна и за постоянно. Доколкото действието на един закон се състои в неговото прилагане, **закон, който не може да се прилага, престава да действа**. Той губи правния си ефект и престава да съществува като нормативен акт. КС добавя, че **обезсилването на закона, което настъпва с обявяването му за противоконституционен, е равносилно на отмяната му от Народното събрание** съгласно разпоредбата на чл. 84, т. 1 от Конституцията. От което съдът прави извода, че съществуват два механизма за обезсилване на правните норми – чрез **формалната им отмяна от Народното събрание** и чрез **обявяването им за противоконституционни**.

- Противоположни възгледи за действието на решенията на КС за обявяване на противоконституционност на законите излагат други автори. Според тях използваният от Конституцията израз „**не се прилага**“ не е случаен и **не може по тълкувателен път да се приеме за равнозначен на „се отменя“**. Обявеният за противоконституционен закон не се прилага от влизане в сила на конституцион-

ното решение и това е достатъчно силна правна последица, но **тя не е равнозначна на отмяна**. РКС има конститутивно действие, което обаче не се изразява в отмяна на обявения за противоконституционен закон, а **в неприлагането му**. Допълнителен аргумент в тази насока е обстоятелството, че Конституцията не възлага на КС правомощието да отменя закони, а да установява противоконституционността на законите и да я обявява. Този извод се налага и от тълкуването на текста на чл. 22, ал. 1, изр. 1 ЗКС, съгласно който КС с решението си се произнася „само по направеното искане”. А в случая искането е за установяване противоконституционността на съответния закон, т.е. за даване на компетентна преценка за наличието или за отсъствието на правнорелевантен преднамерен факт.

Следва да се подкрепи разбирането, че коментираният в теорията ефект на „обезсилване” **в резултат на установяване и обявяване на противоконституционността на закон** (на разпоредби от закон) неминуемо означава само прекратяване на действието на акта **занапред**. **Нормативният акт се лишава от юридическата си сила** единствено и само **чрез окончателното му извеждане от системата на източниците на право**, т.е. **чрез неговата изрична отмяна по установения ред**. Опорочеността на закон поради несъответствието му с Конституцията води до невъзможност да се породят желаните от целените с него правни последици – т. е. **да се прилага**. Кое то обаче **не е равнозначно на отмяната на закона** (на негова разпоредба). Неприлагането на закон, обявен за противоконституционен, представлява неговото **дерогиране** (от латинското „*derogatio*“ – отмествам, отлагам от прилагане) и се различава от неговата **отмяна** (лат. „*abrogatio*“ – която означава премахването му да съществува в бъдеще).

По същия начин правораздавателният орган, който при „дифузия” контрол по чл. 15, ал. 3 ЗНА (предишна ал. 2 – ДВ, бр. 46 от 2007 г.) констатира, че постановление, правилник, наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен, прилага (за конкретния случай) по-високия по степен акт, без да отменя по-ниския по степен. **При РКС интензитетът на дeroгиране обаче е по-голям**, защото противоконституционният закон не просто не се прилага за конкретен случай, в отношенията между страните по спора, а забраната за неговото прилагане важи за всички.

Действието на констатираната с РКС противоконституционност,

е относимо **към правоприлагането**, а не е проява на нормотворчество. То изразява негодността на закона да породи действие – да се прилага именно поради несъответствието му с Конституцията. **Обявеният за противоконституционен закон** престава да поражда своите правни последици (спира да се прилага) от същия момент – с влизане на съответното РКС в сила (чл. 151, ал. 2, изр. трето КРБ). Действието на закона от влизането му в сила до влизане в сила на РКС се запазва и всички правни действия (правомерни и неправомерни), извършени в негово приложение, запазват правната си характеристика (валидността си).

Терминът **„не се прилага“** има смисъл, установен безспорно от Конституцията и от цялото предшествашо и последващо я законодателство. Под **„прилагане“** на правото се разбира дейността на компетентните органи по подвеждане на конкретните житейски факти под хипотезиса на релевантната правна норма и свързването им с последиците, предвидени в нейната диспозиция или санкция. Освен че не е правораздавателен, а правно-политически орган, Конституционният съд не е нито законодателен орган, нито има законово призната или делегирана нормотворческа компетентност, за да може да създава, да изменя или да отменя правни норми.

Неприлагането е последица от акт на конституционно правосъдие, докато **отмяната** е акт на законодателна дейност и функция на Народното събрание. В правото е добре известно разграничението между **неприлагането** и **отмяната** на един акт поради неговата несъобразност с акт от по-висок ранг (степен). Така например в хипотезата на коментирания по-горе чл. 15, ал. 3 ЗНА правораздавателните органи могат да откажат в конкретния случай да приложат подзаконов нормативен акт, който противоречи на нормативен акт от по-висока степен. Но единствено компетентен да отмени такъв акт, респ. да обяви нищожността му, е ВАС (чл. 193 АПК). На практика обявеният за противоконституционен закон е в положението, в което се намира и един изрично отменен от Народното събрание закон (защото „не действа“, не се прилага), без да е такъв, т.е. без да е „отменен“ по смисъла на чл. 84, т. 1, in fine КРБ (защото е съществуващ). По смисъла на чл. 151, ал. 3 КРБ чрез дисквалифицирането на действието на противоконституционния закон се отнема прекият му регулативен ефект, той се превръща в едно „мъртво“ право и макар формално да съществува (т.е. да е в сила), **не се прилага**.

Закон, който не се прилага, защото е обявен за противоконституционен, продължава да *съществува, но „не действа“* per argumentum a contrario от чл. 151, ал. 3 КРБ. Доказателство за съществуването на обявения за противоконституционен текст в правната действителност е обстоятелството, че след влизане на решението на КС в сила, той пак може да бъде изменен или отменен от Народното събрание. Отделно от това, с диспозитива на своето решение, КС не създава нови, несъществуващи до постановяването му правни положения, а единствено констатира съществуващо отпреди това обстоятелство. Законът продължава да съществува в правния мир, но не поражда правни последици.

Едно приравняване на правния ефект от обявяването на противоконституционност от КС с този на отмяната от Народното събрание по същество би означавало придаване на законодателна функция на Конституционния съд и то по тълкувателен път, от самия него. Още по-малко допустима от гледна точка на конституционната уредба е идеята за възстановяване, „възкресяване“ на предходния на отмяната/изменението закон, което също представлява „законодателна дейност в нейния чист, завършен и свършен вид (Мръчков, В. 1998; Друмева, Е. 2018). Какво имам предвид?

4.5. (Не)възстановителното действие на РКС, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ

Друг въпрос, който на пръв поглед като че ли Конституционният съд разреши с решение № 3/2020 г., е този за невъзстановителното действие на неговите решения по чл. 149, ал.1, т.2 КРБ. Такъв проблем не възниква, ако за противоконституционен е обявен нормосъздаващ закон, с който се допълва действащата уредба, както и когато се атакува като противоконституционен закон, с който се отменя съществуващ закон. В последния случай Конституционният съд може да обяви противоконституционността на такъв закон, ако установи, че самата отмяна, анулирането на съществуващия закон, по същество е противоконституционно. Резултатът от решението на Конституционния съд ще бъде обявяване на отменителния акт за противоконституционен, което от своя страна ще доведе до вече посоченото преустановяване на действието на отменителния закон и укрепване действието на отменения.

Това обаче няма да стане по силата на механизма „отмяна

– възкресяване“. Налице е продължаване на действието на отменения закон като косвена последица от установената противоконституционност на отменителния закон и преустановяване на неговото действие за в бъдеще. Единствено когато се атакува като противоконституционно изменението на съществуващ закон и Конституционният съд обяви изменената разпоредба за противоконституционна, се поставя остро въпросът за „възстановителното“ действие на решението на съда, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ друг действащ такъв.

Вижданията в литературата и в практиката на Конституционния съд за възстановителното действие на неговите решения

- Възстановителното действие на решението на Конституционния съд по отношение на предходния закон се аргументира с опасността в резултат на отмяната да възникне законова празнота и свързаните с нея рискове за конституционно установените права и интереси. Друго съображение е липсата на срок, в рамките на който Народното събрание да е задължено от закона да уреди последиците от обезсилването на противоконституционните разпоредби – бездействие, което също застрашава правната сигурност и създава състояние, нетърпимо и несъвместимо с духа и разпоредбите на Конституцията. Това бе водещият аргумент, довел до постановяване на **Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г., с което КС даде задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2 от Конституцията и прие, че когато бъде установена противоконституционност на закон, с който се отменя или изменя действащ закон, последният възстановява действието си в редакцията си от преди отмяната или изменението и това става от момента на влизане в сила на решението на съда.**

- Според КС два са решаващите аргументи за приемане на такова разрешение. **Първо**, че решението, с което се установява противоконституционност на закон, има отменително действие. **И второ**, че принципът на правовата държава с присъщата ѝ нетърпимост към всяко конституционно застрашаване на правата и законните интереси на гражданите не допуска съществуването на законова празнота. Още повече това ще е така при липсата на механизъм, който да задължи в кратък срок Народното събрание да я запълни. Затова в цит. решение от 1995 г. КС приема, че след „отмяната“ на уредбата като противоконституционна се възстановява тази, която е съществувала до отмяната.

Теоретичното оправдание на възстановителното действие на решението, с което е установена противоконституционност на закон, се основава преди всичко на некоректното и неконституционносъобразно разбиране (в същото решение №22/1995 г. на КС) за неговото отменително действие. Посочено бе, поддръжниците на такова тълкуване на израза „не се прилага“ в чл. 14 151, ал. 2 от Конституцията виждат в него отменителен ефект на решението, разглеждат „неприлагането“ като „фактическа отмяна“.

*• Изводите в РКС № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г. (прието впрочем с твърде крехко мнозинство) веднага стават обект на аргументирана критика в литературата (на първо място – от останалите членове на КС, останали на противно мнение, а след това и от други представители на доктрината). Според авторите, които стоят зад идеята за липсата на отменителен ефект на РКС (проф. Б. Спасов, проф. В. Мръчков, проф. Р. Ташев) (Мръчков, В. 1998; Друмева, Е. 2018), Конституцията не би могла да оправомощава юрисдикционна институция, каквато е КС, да извършва законодателна дейност, каквато са отмяната на закон и възстановяването на действието на предходен закон. Очевидно е, че ако самото Народно събрание приеме един отменящ (или изменящ) закон, а впоследствие го отмени (или отново го измени), това едва ли ще означава, че втората отмяна (респ. изменение) ще възстанови сама по себе си действието на закона в първоначалния му вид. **Т.е. рискът от непълнота в законодателство му е иманентно присъщ.***

*И авторите, които се обявяват в полза на установителното действие на РКС, макар и от различна изходна позиция, поддържат, че **противоконституционният закон е нищожен и следователно той не се отменя по силата на конституционното решение. А оттук и решението за обявяване на противоконституционност не може да има възстановително действие по отношения на предходната законова уредба.** КС не е компетентен да се произнася коя е приложимата след прогласяване на противоконституционността обща норма.*

• Тази критика и продължилата научна дискусия доведоха до постановяването на Решение № 3 от 28 април 2020 г. по к. д. № 5 от 2019 г. С него бе прието, че РКС, с което законът, изменящ или отменящ действащ такъв, се обявява за противоконституционен, няма възстановително действие.

Водещите мотиви за това изоставяне на виждането в по-старата практика на КС (РКС № 22 от 1995 г.) могат да бъдат сведени до следните:

- *При постановяване на тълкувателното решение по к. д. № 25/1995 г. КС е изхождал от разбирането, че всеки закон за изменение и допълнение на закон е правен акт, който обективно съществува в правния мир самостоятелно. Поради което е приел, че такъв закон може да бъде обект на самостоятелен контрол за конституционност неограничено във времето. В последвалата след Определение от 10.07.2008 г. по к. д. № 5/2008 г. практика на Конституционния съд разбирането на съда за естеството на закона за изменение и допълнение и за възможността той да бъде годен предмет на контрол за конституционност е променено. КС приема, че **всеки закон за изменение и допълнение на друг закон обслужва действащия закон, има вторичен характер и след влизането си в сила престава да бъде самостоятелен, тъй като от този момент той става част от закона, който се изменя и допълва. Оттук и изводът, че съгласно променената практика на съда, законът за изменение и допълнение на друг закон не е годен самостоятелен предмет на контрол за конституционност от момента на обнародването до влизането му в сила.***

- *Друг аргумент е, че е възможно да възникне конфликт между т. нар. „възстановително действие“ на решението за противоконституционност и други елементи на принципа на правовата държава. Предходната редакция на оспорената разпоредба може също да се окаже противоконституционна и това да застрашава права и свободи на гражданите (принцип на правова държава в т.нар. „материален“ смисъл) или пък да не се вписва безпротиворечиво в действащата правна система (принцип на правовата държава във „формален“ смисъл).*

- *Конституционният съд не може да се произнесе в същото производство и за конституционността на предходната редакция на нормата, чието действие все още не е възстановено.*

- *В компетентността на Народното събрание е, ако прецени, да преодолее правния вакуум, който може да възникне от решението на Конституционния съд за противоконституционност на закон, като държи сметка за баланса между отделните измерения на правовата държава.*

5. Обезщетяване на вреди, причинени от действието на обявен за противоконституционен закон

Съгласно чл. 22, ал. 4 ЗКС възникналите правни последици от обявените за противоконституционни актове се уреждат от органа, който го е постановил. **Правилото** безспорно е замислено, **за да смекчи липсата на обратно действие на решението**. Той ще се приложи най-вече, когато **правоотношенията, възникнали при действието на закон, обявен за противоконституционен, са се осъществили** (т. е. са завършили, проявили са се изцяло). Член 22, ал. 4 ЗКС изисква намеса на органа, който е издал акта (в случая Народното събрание). И макар текстът да е формулиран привидно императивно, той на практика е изцяло **пожелателен**, защото уреденото в него задължение не е свързано нито със срок, нито с механизъм за реализация и това поставя сериозни проблеми.

Отделно от това, както вече бе посочено, докато КС не обяви един закон за противоконституционен, той е в съответствие с КРБ и валидно регулира обществените отношения, за чието уреждане е създаден. Неприлагането на противоконституционния закон само занапред брани правната сигурност и доверяването на адресатите на закона, че той е съобразен с КРБ. Това доверяване произтича от посочената оборима презумпция за валидност, с която законът се ползва. Обявените за несъответни на КРБ закони губят своето действие занапред (ex tunc), а възникналите от прилагането им правни последици в рамките на правоотношения, приключили до влизане в сила на решението на КС, се запазват, освен ако НС не постанови друго по реда на чл. 22, ал. 4 от ЗКС.

Ефектът от решението на КС не може да се разпростре върху вече уредените по окончателен начин от обявения за противоконституционен закон. Въпреки това, видно и от правилото на чл. 22, ал. 4 ЗКС, прилагането на обявения за „неконституционен“ закон от момента на своето приемане до постановяване на решението на КС по чл. 149, ал. 1, т. 1 КРБ произвежда определени последици, които често могат да бъдат и вредоносни за определени лица (физически и/или юридически). Отделно от това, компетентният по „уреждане“ на тези последици орган често може да бездейства, което поставя особено остро въпроса за защита на лицата, понесли вреди от действието на противоконституционен закон.

В доктрината е коментирана възможността да се използва чл.

7 КРБ, предвиждащ отговорност на държавата за незаконни актове на нейни органи. Оттук, в най-новата практика на ВКС се приема, че държавата отговаря за вредите, причинени от незаконни актове или действия на Народното събрание, като държавен орган, и на народните представители, като длъжностни лица. Изяснено е още, че отговорност на Народното събрание е приетите от него закони да съответстват на Конституцията, защото народните представители поемат като основно свое задължение да я спазват под клетва, която те полагат съгласно чл. 76, ал. 2 на Конституцията при конституирането на всяко новоизбрано Народно събрание. Приемането на противоконституционен закон е неизпълнение на основното задължение за спазване на Конституцията от мнозинството народни представители. То е във висша степен противоправно, защото съгласно чл. 4, ал. 1 на Конституцията Република България е правова държава, която се управлява на първо място според Конституцията и на следващо място според законите на страната.

Това дава аргументи на виждането, че приемането на противоконституционен закон може да се разглежда като деликт, защото приемането му е във висша степен противоправно деяние. А приложението на противоконституционния закон неизбежно причинява вреди на правните субекти – както на самата държава, така и на гражданите и юридическите лица, които са в равна степен подчинени на закона до привеждането му в съответствие с Конституцията. Което пък поставя въпроса дали отговорността, която може да се търси от държавата заради неправомерни действия на нейни органи, следва да се претендира на основание ЗОДОВ, или по общите правила за обезщетяване на вреди от деликт (в случая – по чл. 49 от ЗЗД, доколкото трайната съдебна практика още от ТР №7 от 1959 на Пленума на ВС отрича възможността от ЮЛ, вкл. когато е създадено, за да обслужва дейността на държавен орган, да се търси отговорност за лични виновни действия). Изяснено е още, че Законът за конституционния съд в своя чл. 22, ал. 4 е съгласуван с установеното в чл. 152, ал. 2 на Конституцията действие занапред на решенията на съда и този текст установява не просто възможността Народното събрание да уреди възникналите правни последици от запазеното действие на обявления за противоконституционен закон, но го задължава да направи това, за да възстанови по този начин нарушения конституционен ред.

При това положение според практиката на ВКС бездействието

на Народното събрание да уреди правните последици от прилагането на противоконституционния закон е толкова противоправно, колкото и приемането на такъв закон. С приемането на противоконституционния закон Народното събрание нарушава конституционния ред, а с бездействието си, вместо да изпълни задължението си да го възстанови, то продължава да поддържа нарушения конституционен ред. За Народното събрание в правовата държава възниква същото задължение да възстанови нарушения конституционен ред и когато то отмени занапред приет от него закон, защото е противоконституционен¹⁵.

Предлага се разбирането, че в случая квалификацията на претенцията е по чл. 49 ЗЗД във връзка с чл. 7 КРБ. Поддържа се, че такова тълкуване на закона и на Конституцията е съответно на справедливостта, защото мерките, които органът следва да приеме, за да уреди правните последици от прилагането на акта до влизане на решението на Конституционния съд в сила, са иманентна част от процеса на осигуряване на върховенството на Конституцията. За да се осъществи смисълът и да се постигне предназначението на контрола за конституционност – гарантиране върховенството на Конституцията, решението на Конституционния съд по вече обявения за противоконституционен закон, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от КРБ, вече обвързва Народното събрание да уреди възникналите от прилагането му правни последици. А за вредите, причинени от това, възложено му по силата на закона и въз основа решението на Конституционния съд решение, и от бездействието му, Народното събрание, като държавен орган, следва да отговаря.

Използвана литература:

1. Влахов, Кр. (2019). Непосредствено действие на разпоредбите на Конституцията и практиката на съдилищата (<https://news.lex.bg/непосредствено-действие-на-разпоред/>).
2. Друмева, Е. (2006). Конституционното правосъдие в системата на разделение на властите. // Конституционният съд в демократичната държава, София: Конституционен съд на Република България.
3. Друмева, Е. (2018). Конституционно право, пето допълнено и преработено издание. София: Сиела - Норма.

¹⁵ Така Р. № 71 от 06. 04. 2019 г. гр. д. № 3804/ 2019, IV г. о на ВКС.

4. Зартов, Я. (2001). Гранични проблеми на противоконституционността на закона в практиката на Конституционния съд и съдилищата. // Съвременно право, №3.

5. Мръчков, В. (1998). За правната сила на решенията на Конституционния съд, които установяват противоконституционност на законите. // Съвременно право, №6.

6. Орсов, Зл. Защо на практика Конституцията няма непосредствено действие и не е върховен закон (<https://news.lex.bg/%D0%B7%D0%B0%D1%89%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D1%8F%D0%BC%D0%B0-%D0%BD/>).

7. Пенев, П., Зартов, Я. (2004). Конституционно правосъдие на Република България. София: Сиела.

8. Пенев, П. (2013). Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие. Проблеми и перспектива. София: Светулка 44.

9. Пунев, А. (2018). Колизии на правомощията на съдилищата при контрол за противоконституционност на приложим по делото закон (<https://news.lex.bg/%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%89%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%8A%D0%B4%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%89%D0%B0%D1%82/>).

10. Русчев, И. (2008). Нормативните актове – източник на частното право. София: Албатрос.

11. Сталев, Ж., Неновски, Н. (1996). Конституционният съд и правното действие на неговите решения. София: Сиби.

12. Таджер, В. (2001). Гражданско право на НРБ. Обща част, Дял I. Второ издание. София: Софи - Р.

13. Ташев, Р. (1996) Новите източници на българското право. София: ЛИК.

За контакти: проф. Иван Русчев, д.ю.н.
Юридически факултет СУ „Св. Кл. Охридски“
член-кореспондент на БАН
ivruschev57@gmail.com