



Съставители

Даниел Вълчев | Мартин Белов

Университетско издателство
„Св. Климент Охридски“

ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА В БЪЛГАРИЯ

Трета глава

**Правно действие на решенията на
Конституционния съд по искания за
установяване на противоконституционност
на законите, на другите актове на Народното
събрание и на актовете на президента**

Проф. д-р Даниел Вълчев

1. Въведение

Въпросът за *правното действие на решенията на Конституционния съд (КС)* се поставя периодично през последните години. Натрупа се и достатъчна практика на самия КС, която дава добра възможност да бъдат проследени определени тенденции и да бъдат направени някои изводи. Конкретният повод за тази кратка студия е *Решение № 3/2020 г. по Конституционно дело № 5/2019 г.* Това решение е важно на различни основания, като с оглед на изследвания въпрос аз бих открил три от тях.

На първо място, то придаде институционализирана форма на определени възгледи за характера на българския КС и за неговото място в баланса на властите, респективно на мястото на неговите решения в българския правен ред (сред другите източници на правото).

На второ място, това решение даде отговор (макар и според мен неправилен) на един важен въпрос – може ли КС да постанови решение за абстрактно нормативно тълкуване на конституционни разпоредби по въпроси, по които вече се е произнасял с абстрактно нормативно тълкуване.

И на трето място, решението предложи един относително разгърнат отговор на въпроса за правното действие на решенията на КС по искания за установяване на противоконституционност на законите, на другите актове на Народното събрание и на актовете на президента.

Всичко това дава основания въпросът за правното действие на решенията на Конституционния съд по искания за установяване на противоконституционност на законите, на другите актове на Народното събрание и на актовете на президента да бъде разгледан отново.

В рамките на тази студия последователно:

(а) Ще припомня ключови моменти от *Решение № 22/1995 г.* и основните параметри на дискусиата около него;

(б) Ще изложа *правно-философската основа*, която (според мен) следва да се приеме за отправна точка при анализа на темата, и в този контекст ще представя моя прочит на класическия (Келзенов) модел на конституционен контрол в континентална Европа и на неговото българско пресъздаване;

(в) Ще анализирам *силните и слабите моменти в Решение № 3/2020 г.* и ще предложа изводи за последиците от него.

2. Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г. и дискусиата около него

2.1. К. д. № 25/1995 г. е образувано на 6 октомври 1995 г. по искане на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията по въпроса: *„Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обяви за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ, с оглед на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията“.*

Диспозитивът на решението е кратък и еднозначен: *„Когато Конституционният съд обяви за противоконституционен закон, с който се отменя или изменя действащ закон, последният възстановява действието си в редакцията преди отмяната или изменението от влизане в сила на решението на съда“.* В мотивите на решението КС приема, че изразът *„не се прилага“*, употребен в разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията, *„съдържа забрана за прилагане на закона занаяпред“*, която (забрана) е безусловна, императивна и постоянна. Това от своя страна пък според КС означава, че *„обявеният за противоконституционен закон престава да действа и да регулира обществени отношения“*, което е равносилно на *„престава да съществува като нормативен акт“.*

Още от момента на постановяването му Решение № 22/1995 г. предизвиква оживена дискусия. Начало на дискусията дават трите особени мнения към решението и в частност особените мнения на съдиите Пенчо Пенев и Александър Арабаджиев, които насочват вниманието към *спорната категоричност на тезата за възстановителното действие* на решенията на КС, с които се обявява за противоконституционен изменителен закон.

Макар и стилово, а на моменти и по същество различаващи се, и в двете посочени особени мнения се поддържа, че съществуват три различни хипотези, при които КС може да бъде сезиран на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и трябва да се произнесе по искане за установяване на противоконституционност на закони: (а) когато с новия закон е направено *само допълнение на закон*, (б) когато е направена *само отмяна на закон* и (в) когато е направено *изменение в закона* – т.е. съществуващи една или няколко разпоредби са заменени с нови една или няколко разпоредби. Тъкмо от гледна точка на тази трета група случаи, според съдиите Пенев и Арабаджиев, постановеното решение на КС е спорно. Според тях в тези случаи КС следва да се произнесе отделно по всеки един от двата елемента в изменителния закон – по конституционосъобразността на новосъздадените разпоредби и по конституционосъобразността на отмяната на съществуващата преди това уредба. КС е длъжен да разгледа и мотивира позиция по всеки от двата елемента и така да обоснове „докъде се простира действието на неговото решение“ (според съдия Пенев). Според съдия Арабаджиев пък крайният тълкувателен резултат, залегнал в диспозитива на решението, съставлява едно възможно и прагматично разрешение, което обаче „не намира опора в Конституцията“. Конституцията не е предвидила КС като орган, който да прояви ефективна (положителна) нормосъздаваща воля.

Скоро след постановяване на Решение № 22/1995 г. дискусията се пренася в медиите и в специализираните издания. Разширява се и нейният обхват – към темата за спорното *възстановително действие* на решенията на КС се добавя и спорът относно техния *отменителен характер*.

Едната теза, застъпвана от Живко Сталев, Нено Неновски и др., е като цяло в подкрепа на тезите, залегнали в Решение № 22/1995 г. Тези автори приемат, че решенията, с които КС обявява определен закон за противоконституционен, имат *конститутивно действие*, което се изразява

в обезсилването на противоконституционния закон от датата на влизане на съответното решение на КС в сила, в отпадане на качеството на нормативен регулатор на противоконституционния закон, т.е. в отпадане на способността му да регулира обществените отношения, до които се отнася. Това обезсилване според тях е сходно с отмяната на закон от Народното събрание. Н. Неновски въвежда не особено сполучливото словосъчетание „фактическа отмяна“ на закона, за да отграничи тази хипотеза от формалната отмяна, която е единствено в правомощията на Народното събрание. Според тази група автори логична последица от влизане в сила на конституционното решение е възстановяването на отменените от противоконституционния закон разпоредби, което означава, че започват да действат нормите, установени с редакцията, предхождаща изменението¹. Във възгледите на застъпниците на това становище има и известни нюанси. Ж. Сталев например приема, че „възкресяването“ на отменените/изменените от обезсиления закон норми не само е в съответствие с духа на Конституцията, но дори чисто прагматично изпълнява функцията на законодателна икономия, доколкото спестява „време, сили и средства“ на Народното събрание за приемане отново на закон със същото съдържание². Н. Неновски пък разглежда тази последица от влизане в сила на конституционното решение като избор между две „злини“ – едната, свързана с възможността от настъпване на правен вакуум, при който се застрашават права и интереси, остават висящи правоотношения, спорове, съдебни производства, и другата – възобновилата се уредба да се окаже в противоречие с останалото действащо законодателство, доколкото КС не може да „редактира текстовете на закона“³.

Противоположни възгледи за действието на решенията на КС за обявяване на противоконституционност на законите излагат други изтъкнати юристи, между които Васил Мръчков, Евгени Танчев, Емилия Друмева и др. Според тях използваният от Конституцията израз „не се прилагат“ не е случаен и не може по тълкувателен път да се приеме за равнозначен на „се отменят“. Обявеният за противоконституционен закон не се прилага от влизане в сила на конституционното решение и това само по себе си е

¹ Този възглед е сравнително най-обстойно развит от двамата автори в: Сталев Ж., Н. Неновски. Конституционният съд и правното действие на неговите решения. София: Сиби, 1996.

² Пак там, с. 23.

³ Пак там, с. 58-59

достатъчно силна правна последици, но тя не е равнозначна на отмяна. Законът продължава да съществува в правния мир, без да поражда правни последици. Това, според тези автори, е така, защото отмяната на закона е проявление на законодателната власт, която Конституцията предоставя единствено на Народното събрание. За разлика от нея правната последица, изразяваща се в неприлагане на противоконституционния закон, е акт на конституционно правосъдие. Приравняването на правния ефект на обявяването на противоконституционност от КС и на отмяната от Народното събрание по същество означава придаване на законодателни функции на Конституционния съд по тълкувателен път. Въпреки известни нюанси може ясно да се види, че твърденията и аргументите на привържениците на тези възгледи са организирани в две групи. От една страна, те твърдят, че ако конституционният законодател е искал да каже „се отменя“, той щеше да го каже, а не да използва израза „не се прилага“, като към това твърдение представят различни аргументи от тълкувателно естество. Наред с това, тази група автори се позовават и на различни политико-правни теории (народен суверенитет, разделение на властите и др.), които очертават парламента като изразител на автентична народна воля и оттам като единствен орган, който приема, изменя, допълва и отменя законите.

Според посочената група автори, спорна е и идеята за възстановяване на предшествания отмяната/изменението закон, което също представлява „законодателна дейност в нейния чист, завършен и съвършен вид“⁴. Тяхната теза, в най-опростен вид, изглежда така: щом обявените за противоконституционни разпоредби не са отменени и продължават (макар и без да имат правно действие) да съществуват в правния мир, то от това следва, че те не „освобождават“ място за възстановяване на предхождащите ги разпоредби.

2.2. Всички изложени дотук възгледи, независимо дали приемат или отричат отменителния (обезсилващ ефект) на конституционното решение, остават в рамките на допускането, че решенията на КС за обявяване на противоконституционност на законите имат *конститутивно действие* – с влизането си в сила те *непосредствено предизвикват правна промяна занаяпред*, като или отнемат валидността на оспорения пред КС закон (според

⁴ Мръчков, В. За правната сила на решенията на Конституционния съд, които установяват противоконституционност на законите. - Съвременно право, 1998, № 6; Друмева, Е. Конституционно право. Пето допълнено и преработено издание. София: Сиела, 2018, с. 612.

част от авторите), или въвеждат забрана за неговото прилагане в бъдеще (според други автори). Следва все пак да се има предвид, че в рамките на този дебат са изказвани и други становища, които изхождат от концептуално различна отправна точка. Според тези автори (най-детайлно подобен възглед е изложен от Явор Зартов)⁵ решенията на КС за обявяване на противоконституционност на законите имат не конститутивно, а *само установително действие*. Това означава, че те не пораждат отмяна, респективно обезсилване на противоконституционния закон, а само прогласяват тази отмяна (обезсилване), която е настъпила по силата на върховенството на Конституцията и непосредственото действие на нейните норми. На тази основа застъпниците на това становище обосновават допустимостта на инцидентния контрол за конституционност от страна на съдилищата, обратното действие на решенията на КС за обявяване на противоконституционност на законите и отсъствието на сила на пресъдено нещо на конституционните решения (поради отсъствие на една от основните ѝ характеристики, а именно непререшаемост на спора). Пак заради допускането, че *противоконституционният закон е нищожен* и следователно той не се отменя по силата на решението на КС, те аргументират тезата, че решението за обявяване на противоконституционност *не може да има възстановително действие по отношение на предходната законова уредба*. КС не е компетентен да се произнася коя е приложимата след прогласяване на противоконституционността обща норма. Това е въпрос, който се решава от съда, който разглежда делото по повод правен спор относно отношения, възникнали на основата на противоконституционния закон.

В дебата, предизвикан от Решение № 22/1995 г., се поставя и въпросът дали винаги решенията на КС имат *действие ex nunc*. Някои автори⁶ приемат, че от принципа за действието занапред са налице изключения. Такова изключение например те аргументират по отношение на *висящите (заварените) към момента на влизане в сила на решението правоотношения*. Спрямо тях законът престава да се прилага веднага и

⁵ Зартов, Я. Гранични проблеми на противоконституционността на закона в практиката на Конституционния съд и съдилищата. - Съвременно право, 2001, № 3, с. 61-71, и Зартов, Я. Конституционно правосъдие на Република България, глава девета. София: Сиела, 2004.

⁶ Най-аргументирана позиция в тази посока излага Ж. Сталев. Вж. Сталев, Ж., Н. Неновски. Цит. съч., с. 28.

правоотношенията не могат да се развият съобразно него – възникналите права не могат да се упражнят принудително, а предявеният иск следва да се отхвърли. Това изключение, което част от авторите определят като *незабавно действие на обезсилването*, представлява на практика *признаване на обратна сила на конституционното решение*. Аргумент за извеждане на подобен извод те черпят от разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, съгласно която, когато установят несъответствие между закона и Конституцията, Върховният касационен съд (ВКС) или Върховният административен съд (ВАС) спират производството по делото и внасят въпроса в КС. Допълнителни аргументи се търсят и в разпоредбата на чл. 229, ал. 1, т. 6 от ГПК (респективно чл. 182, ал. 1, б. „ж“ от ГПК (отм.), която предвижда спиране на гражданското производство, когато Конституционният съд е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционностьта на приложим по делото закон. Смисълът на посочената разпоредба е да не се допусне решаването на всякъщ правен спор в съответствие с противоконституционен закон (това е и самостоятелно основание за касационно обжалване в съответствие с разпоредбата на чл. 280, ал. 1, т. 2 от ГПК). Както беше споменато по-горе, в правната наука са изложени и възгледи, които напълно отричат решенията на КС за обявяване на противоконституционност да действат занапред и разпростират техните последици спрямо всички правоотношения, възникнали въз основа на противоконституционния закон, независимо дали са реализирани (приключили) или висящи. Фигурата „незабавно действие на обезсилването“ не се приема еднозначно в правната доктрина. Макар да не отричат напълно полезността на такава концепция, част от участниците в дебата виждат проблем в извеждането на това действие на конституционното решение по тълкувателен път – т.е. без солидна опора в Българската конституция⁷. От една страна, действието на противоконституционността занапред брани правната сигурност и правата на правните субекти, които са съобразили своето поведение със закон, за който са вярвали, че валидно регулира техните отношения. Този принцип е от особено значение, като се предвид, че българската Конституция не предвижда срок за оспорване на конституционностьта на закона и исканията може да се отправят неограничено във времето.

⁷ Пенев, П. Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие. Проблеми и перспектива. София: ИК „Светулка 44“, 2013, с. 165.

От друга страна, допускането на ограничена обратна сила на решението на КС спрямо възникналите, но все още висящи правоотношения би осигурило спазването на принципа на върховенство на Конституцията, който не търпи в правния мир да действат противоконституционни закони. Въпросът е дали подобно разрешение би могло да се изведе на основата на действащата конституционна уредба.

2.3. Въпреки наличието на различни алтернативни становища, може да се твърди, че от постановяването на Решение № 22/1995 г. до 2019 г. в правната доктрина е налице известно обединяване около няколко основни тези, определящи правното действие на решенията за установяване на противоконституционност на законите.

Първо, решенията за установяване на противоконституционност имат *конститутивно действие* (подобно на решенията на по-голяма част от конституционните юрисдикции, принадлежащи към европейския модел на конституционен контрол). Те не просто прогласяват едно съществуващо правно положение, а *непосредствено предизвикват правна промяна*. До момента на влизане в сила на решението на КС, с което се обявява противоконституционност на закон, законът се ползва от оборимата презумпция за конституционосообразност⁸ – той се прилага и регулира обществените отношения, валидно пораждайки съответните правни последици.

Второ, приема се, че решенията на КС се ползват със *сила на пресъдено нещо*, при това (както подчертава Ж. Сталев)⁹, със сила на пресъдено нещо, която има много по-широки субективни и обективни предели в сравнение с тази на съдебните решения. Силата на пресъдено нещо следва, от една страна, от тяхната задължителност по отношение на всички държавни органи, юридически лица и граждани (чл. 14, ал. 6 от ЗКС). Наред с това, тя се извежда от уредената забрана 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). Не на последно място, съгласно разпоредбата на чл. 14, ал. 5 от ЗКС решенията са окончателни и не подлежат на инстанционен или какъвто и да е друг контрол и следователно освен с непререшаемост решенията за обявяване на противоконституционност се характеризират и с неотменимост. Със сила

⁸ Сталев, Ж., Н. Неновски. Цит. съч., с. 26.

⁹ Пак там, с. 15-18.

на пресъдено нещо се ползва не само *диспозитивът* на решението, но и т.нар. *главни (носещи) мотиви*.

Трето, на практика всички автори са съгласни, че решенията на КС за установяване на противоконституционност на закони действат *erga omnes* – те са задължителни и обвързват всички правни субекти, за разлика от класическите съдебни решения, които (по правило) са обвързващи само за страните по делото.

Четвърто, съществува съгласие по това, че решенията за обявяване на противоконституционност имат действие *ex nunc*, т.е. правната промяна настъпва *занапред*. Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила (чл. 151, ал. 2, изр. 3 от КРБ). От това следва, че всички реализирани 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, фактите, на които противоконституционният закон е придал правно значение, и породените от тях правни последици се запазват.

2.4. Както вече отбелязахме, за един относително продължителен период от време преобладава разбирането, че независимо от критиките, които могат да бъдат отправени към него, Решение № 22/1995 г. не може да бъде преодоляно по пътя на ново абстрактно нормативно тълкуване. Като основни аргументи в тази посока обикновено се сочат задължителният характер на решението и неговата сила на пресъдено нещо (най-малко подобно искане би се явило недопустимо съгласно чл. 21, ал. 6 от ЗКС). Заедно с това се поддържа разбирането, че макар и нежелателно по принцип, това все пак е възможно при каузалния тип тълкуване при наличие на много основателни причини и при силна и убедителна аргументация¹⁰, въпреки че КС сам преценява дали отправеният към него въпрос е от негова компетентност и дали искането е допустимо, и че тази преценка не подлежи на никакъв контрол. През този период се приема, че единствено възможният, макар и по-труден път за коригиране на ефекта от Решение № 22/1995 г. е промяната на Конституцията. Предложения за усъвършенстване на уредбата на действието на решенията на КС са правени от различни автори, изкушени от конституционното право, както преди, така и след влизане в сила на Решение № 22/1995 г. Такива предложения обаче не са поставени за обсъждане в

¹⁰ Пенев, П. Цит. съч., с. 162.

рамките на дискусиата по последните няколко конституционни изменения, въпреки че част от тях засягат и главата, посветена на Конституционния съд (към органите, оправомощени да отправят искания към КС бяха добавени омбудсманът и Висшият адвокатски съвет).

Така се стигна до дело № 5/2019 г., с образуването на което КС не само отваря за ново решаване три от дискуссионните въпроси, очертали се в дебата относно Решение № 22/1995 г. (възможността КС да се произнася с *ново решение за абстрактно тълкуване* по въпроси, по които той вече се е произнесъл с *предходно решение за абстрактно тълкуване, възстановителното действие на решенията на КС* за установяване на противоконституционност на закони и *отменителното действие на решенията на КС*, с които се установява противоконституционност на закони, и по-специално *действието на тези решения във времето*), но и добавя още един въпрос, от значение за изясняване на нашата тема – *въпроса за действието на решенията на КС, с които се обявяват за противоконституционни другите актове на Народното събрание (извън законите), както и актовете на президента.*

2.5. Конституционно дело № 5/2019 г. е образувано на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, по искане на тричленен състав на Върховния касационен съд (ВКС), Гражданска колегия, Първо отделение, за тълкуване на разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията по въпроса: „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие“. В искането е посочено, че решението по висящо пред сезирация състав дело (гр. д. № 1475/2016 г.) е обусловено от приложимостта на Решение № 22/1995 г. на КС (в това число и на съдържащите се в него мотиви) при преценка на правните последици от решения на КС, с които се обявяват за противоконституционни закони с еднократно действие и в частност на Решение № 12/1998 г.

Със свое определение от 17 септември 2019 г. КС допуска за разглеждане по същество и присъединява за съвместно разглеждане и решаване дело, образувано по искане на пленума на Върховния административен съд (ВАС) за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията, във връзка с отговор на въпросите:

1. Какво е действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на

чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията?; 2. Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен акт – решение на Народното събрание или указ на президента?; 3. При какви условия се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ?

Съпоставен с мотивите, диспозитивът на постановеното по това дело решение (Решение № 3/2020 г.) ни казва няколко важни, от гледна точка на нашата тема, неща:

(а) Няма пречка КС да се произнася с решения за абстрактно нормативно тълкуване на конституционни разпоредби по въпроси, по които той вече се е произнасял с абстрактно нормативно тълкуване.

(б) Не може да има решение на КС, което да е само оповестително. Всяко решение на КС има правен ефект, изразяващ се във въздействие върху правния ред.

(в) Решенията на КС, с които се установява противоконституционност на закони, нямат възстановително действие.

(г) По отношение на заварените от решението на КС неприключени правоотношения и правоотношенията, предмет на висящи съдебни производства, противоконституционният закон не се прилага. Народното събрание урежда правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен закон.

(д) Обявените за противоконституционни закони, които нямат нормативен характер, както и другите противоконституционни ненормативни актове (решенията на Народното събрание и указите на президента), са юридически невалидни от приемането, респективно от издаването им.

За да бъде направена оценка на състоянието на дебата за правното действие на решенията на КС за установяване на противоконституционност на закони след Решение № 3/2020 г., е нужно да бъдат внимателно очертани правно-философските позиции, от които се изхожда при анализа на темата.

3. Правно-философски контекст на дебата

И друг път съм имал повод да споделя своето разбиране, че решенията на КС, освен юридически мотивирани актове, са и актове, основани на определени

ценностни разбирания и представи за обществена и политическа (в широк смисъл) целесъобразност. Затова е от особена важност, преди да се пристъпи към анализ на конкретна тема, свързана с практиката на КС, да се очертае общата логика на европейския модел на конституционен контрол, да се изберат метаюридическите позиции, от които се изхожда, както и да се декларират общите разбирания за строежа на българския правен ред (компоненти, връзки, йерархия и т.н.).

3.1. Както е известно, *европейският модел на конституционен контрол* е създаден след Първата световна война (първоначално в Австрия и в Чехия) и е свързан с трудовете на част от големите правни мислители от ХХ в., между които изпъква името на Ханс Келзен. Логиката на този модел почива върху няколко фундаментални тези, очертани от самия Келзен.

Първо, контролът за конституционосъобразност на законите трябва да бъде *централизиран* (или както напоследък се наложи в изказа на специалистите по конституционно право – *концентриран*). Това означава най-малко две неща. От една страна, централизираният характер на контрола означава, че той се осъществява от *един орган*, чиито основни правомощия са свързани именно с контрол за конституционосъобразност на актовете на органите, черпещи правотворчески компетенции директно от конституционна норма. От друга страна, централизираният контрол предполага, че органът за конституционен контрол е *самостоятелен и относително независим участник в баланса на властите*, в това число от гледна точка на начина на неговото формиране, както и с оглед на изискванията за заемане на длъжност в него и на мандата на неговите членове.

Второ, от гледна точка на *правния ефект от неговите актове*, този орган следва да бъде оценен като *негативен законодател*. Това означава, че конституционният контрол, който той осъществява, е *последващ*, а не предварителен, че органът за конституционен контрол може *да извежда* от правната система правните норми, които са в противоречие на Конституцията (т.е. *пряко да извършва промени в правния ред*, а не само да установява и прогласява противоконституционност), и не на последно място, че неговите актове се ползват с действие *erga omnes* и *ex nunc*¹¹.

¹¹ Kelsen, H. Judicial Review of Legislation: Study of the Austrian and the American Constitution, Journal of Politics, vol. 4, № 2, 1942, p. 183-200.

И трето, според Келзен, органът за конституционен контрол трябва да бъде *ограничен в две посоки*. От една страна, той следва да бъде ограничен по отношение на възможността за *абстрактно нормативно тълкуване на конституционни разпоредби*, тъй като подобно правомощие би го превърнало от негативен в *позитивен законодател* (при това позитивен *конституционен законодател*). Наред с това, на тези негови решения или ще трябва да се признае действие *ex tunc*, или те биха могли да създават противоречие в тълкуването на една и съща конституционна разпоредба във времето. Келзен добавя и че установяването на една правна норма (в това число и тълкувателна) е не акт на познание, а акт на воля и следователно така КС би се превърнал от негативен в позитивен конституционен законодател е прекомерна тежест в баланса на властите. От друга страна, този орган следва да бъде ограничен и по отношение на възможността да брани *нормативната идеология на правата (правата на човека)* поради опасност от силно идеологизиране на конституционния контрол, респективно (отново) поради опасност от превръщането на органа за конституционен контрол в позитивен (при това позитивен конституционен) законодател.

При създаването на българския КС в общи линии се взема предвид по-горе очертаният модел на конституционно правосъдие с две важни отклонения, изразяващи се в ясен отказ да се вземат предвид Келзеновите ограничения.

Първото отклонение се изразява във *възможността за произнасяне от Конституционния съд по искания за абстрактно нормативно тълкуване на конституционни разпоредби* (правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията). Това правомощие, въпреки възраженията на Келзен, не е непознато в европейското конституционно правосъдие и поне засега то не предизвиква нито проблеми, нито особен дебат у нас. Независимо от липсата на такъв дебат обаче следва да признаем, че възможността за абстрактно нормативно тълкуване на конституционни разпоредби означава, че КС може да определя смисъла и обема на установените с тях правни норми - нещо, което (както вече отбелязах) го определя не просто като *позитивен законодател*, а като *позитивен конституционен законодател*.

Второто отклонение е в поставянето на защитата на *нормативната идеология на правата* в полето на компетентност на Конституционния съд. Келзен има два типа възражения срещу включването на защитата на правата в полето на компетентност на органа за конституционен контрол.

От една страна – поради посочените вече опасения от идеологизиране на конституционния контрол и поради опасност от превръщането на органа за конституционен контрол в позитивен законодател¹². И наред с това – тъй като субективните права изобщо не са фигура на правното мислене, която заслужава самостоятелно внимание. Разбира се, българският конституционен модел, създаден в началото на 90-те години на миналия век, едва ли е можел съществено да се отклони от общата тенденция за закрепване на институции и процедури, характерни за актуалното състояние на либералната демокрация, в това число и при възприемане на нормативната идеология на правата като водещ ценностен ориентир.

3.2. За изясняване на цялостния контекст на настоящия анализ е от значение да бъдат изложени и *метаюридическите позиции*, от които той изхожда. Една важна част от тях се отнасят до *прочита на класически понятия и институти на модерната демокрация от гледна точка на реалностите в началото на ХХIв.*

Известно е, че Френската революция тържествено прокламира и официализира русоисткия възглед, че *законът е израз на общата воля*. Нейните актове обаче изоставят други две от централните тези в теорията на Русо – първата е, че общата воля не е непременно волята на мнозинството (критерият за това дали е налице *обща воля* за Русо изобщо не е количествен - дори единодушната воля на всички може да не съвпада с общата воля), и втората е, че тя може да бъде формирана само пряко от суверенния народ, което значи, че до нея със сигурност *не може да се достигне чрез политическо представителство*¹³.

През ХIХ в. в западния свят постепенно се изгражда едно *общо разбиране за демокрацията*, в рамките на което (независимо от многобройните интерпретации) демокрацията се схваща като *система на политическо представителство, при което общата воля е вече във владение на парламента, а съдът е призван да прилага точно законите*. В континентална Европа въпросът за значението на съда в системата на демократично разделение на властите се преоткрива с *дебата за конституционните съдилища*. Правомощието на един професионален и изначално лишен от

¹² Kelsen, H. On the Nature and Development of Constitutional adjudication, in *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Karl Schmitt on the limits of Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 60.

¹³ Виж по-подробно Вълчев, Д. *Държавна власт и народен суверенитет*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1996, с. 61 и сл.

претенция за политическо представителство орган да отменя закони представлява изпитание за традиционното континентално демократично мислене на XIX в. Получава се очевиден парадокс – сложно съставен колегиум от експерти се произнася от името на конституционния законодател, контролирайки обикновения законодател, който пък създава закони от името на избралия го народ.

Кризата на парламентарните модели между двете световни войни и изпитанията на Втората световна война показаха, че бързото разширяване на избиращелното право в среда на икономическа несигурност и социални разочарования може да роди разтревожени мнозинства с много ниска лоялност към установените демократични практики. Като последица в следвоенните десетилетия съществено се развиват и усъвършенстват съществуващите и преди това три основни групи техники за *сдържане на мнозинството* – процедури, органи на различни професионални елити и нормативна идеология.

Конституционните съдилища са органите, които в най-голяма степен съчетават тези три групи техники за сдържане на мнозинството – (а) те са *водещи участници в сложни формализирани процедури*, (б) изградени са върху идеята за *юридически професионални елити* и (в) са издигнати в ранг на *основен защитник на нормативната идеология на правата* (поне на национално равнище)¹⁴.

Защо е важно ясно да се артикулира този правно-философски контекст? Защото от него до голяма степен зависи преценката за легитимност на възможността КС да бъде разглеждан като *негативен законодател*. С оглед на изложените по-горе разсъждения, подобни притеснения, споделяни от част от авторите, участващи в очертавания дебат, изглеждат най-малко нелогични. Странно е усърдието, с което се търсят аргументи, за да се отрече възможността българският КС да бъде разглеждан като *негативен законодател*, отказвайки да се признае, че от гледна точка на своите правомощия той обладава далеч по-голяма власт — тази на *позитивен законодател* и дори на *позитивен конституционен законодател*.

Въпросът дали КС може да бъде разглеждан като негативен законодател, не е само теоретичен. От неговото решаване следва поне една важна последица – дали актовете на КС, с които се обявяват за противоконституционни закони

¹⁴ Развил съм по-подробно тази теза във Valchev, D. Courts, Politics and Constitutional Law. In: Belov, M. (ed.) Judicialization of Politics and Politization of the Judiciary, Routledge, Milton Park, Abingdon, 2019, p. 21-30.

(или отделни законови разпоредби), извеждат от правния ред съответните общи правни норми или тези правни норми остават в рамките на правния ред, но „не се прилагат“ (каквото и съдържание да вложим в този израз). Както вече посочихме, противниците на тезата, че КС може да отменя законови разпоредби, излагат два основни аргумента, в полза на които се представят както общи политико-правни разсъждения, така и елементи на езиково тълкуване на конституционни разпоредби.

Първият аргумент е от логико-юридическо естество – органът, който единствен може да приеме един акт, следва по правило единствен да може и да го отмени. У нас този аргумент намира известна подкрепа в разпоредбата на чл. 84, т. 1 от Конституцията, според която Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя законите. От моя гледна точка този аргумент е неубедителен. Съществуват различни хипотези, при които правилото, че издателят на даден юридически акт (в това число и нормативен) единствен може да го отмени, е изоставено. Достатъчно е да припомним възможността за отмяна на противозаконни подзаконовни нормативни актове на правителството от ВАС, въпреки разпоредбата на чл. 114 от Конституцията, според която Министерският съвет приема постановления, а с тях и правилници и наредби.

Вторият аргумент често се излага в съчетание с първия и изглежда по следния начин: в случая с възможността КС да отменя закони (респективно отделни законови разпоредби) не става въпрос просто за отмяна на нормативен акт от орган, различен от неговия издател, а за отмяна на *акт на парламента* – изразителя на народната воля. Този аргумент обикновено също се съчетава с езиково тълкуване на конституционни разпоредби и в частност на разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията. Твърди се, че конституционният законодател е употребил израза „не се прилага“, тъкмо защото е имал намерението да разграничи случаите, в които установените със съответните законови разпоредби норми престават да са част от правния ред, от случаите, в които те остават в правния ред, но спират да произвеждат юридическо действие. Ако конституционният законодател беше искал да каже друго (твърдят тези автори), той щеше да го каже – например щеше да използва израза „се отменя“.

Според мен този аргумент също е неубедителен. Наистина дълго време в западното (в широк смисъл) публичноправно мислене парламентът се е разглеждал като изразител на волята на народа (нацията).

Самият термин „политическо представителство“ навежда на паралел с представителството в частното право – т.е. правна фигура, при която едно лице (представител) прави волеизявления от името и за сметка на друго лице (представляван), като правните последици от това волеизявление възникват директно в правната сфера на представлявания. Нека отново да припомним, че тази представа има своите политически корени в епохата на големите революции, а в континенталния ѝ вариант ни връща пряко към Френската революция и официализирания от нея русоистки възглед, че *законът е израз на общата воля*, т.е. на волята на народа (на Народа, ако следваме патетиката на Русо). Оставям настрана въпроса доколко съвременните демократични общества вярват в това, въпреки че се изкушавам да спомена, че традиционно ниските нива на обществено доверие в Народното събрание показват (освен всичко друго и) нежеланието на избирателите да се идентифицират с тази институция.

В мнозинството съвременни конституционноправни модели на парламента е отредена ролята на един от основните държавни органи, а в парламентарните модели дори на *основния* държавен орган. Но разбирането, че той (подобно на Якобинския конвент) може всичко, тъй като го прави от името на народа, е отдавна и, надявам се, трайно изоставена. Накратко – да, възможно е и е дори нужно да има органи, които контролират парламента и могат да отменят неговите противоконституционни актове. И това по никакъв начин не противоречи на тезата, че парламентът притежава висша легитимност на основание на прекия избор на неговите членове от избирателите. Мнозина автори са аргументирали възгледа, че легитимността на парламентите е от типа „защото“ (Juvenel) или от „входящ тип“ (Habermas) - тя се основава на демократичната процедура на изборите. Съществува обаче и друг тип легитимност на публичните тела - легитимност от типа „за да“ или „изходяща“ легитимност, която произтича от социалната роля и от функцията в правния ред, възложена на съответното публично тяло. В този контекст следва да признаем, че в съвременните европейски демократични конституционни модели КС има различна, но не по-малка легитимност от тази на парламента.

3.3. Както е известно, твърдените основания на *юридическата валидност* са тясно свързани с правно-философските основи, върху които е изградена съответната теория. У нас, а и в континентална Европа като цяло се възприема (макар и непоследователно) по-скоро Келзеновата представа, че *юридическата*

валидност (*Geltung*) на една правна норма следва от друга правна норма, стояща по-високо в същия правен ред, с посредничеството на човешки акт¹⁵. Казано по друг начин, юридически валидна е нормата, установена с акт на някой, на когото валидна норма от по-горен йерархичен ред е дала такава възможност. Преобладаващо е и разбирането, че юридическата наука е *нормативна*, а не емпирична – тя изучава норми, а не факти. Знанието относно фактите има значение, доколкото те служат за малка предпоставка при изграждането на фигурата на силогизма при решаването на един правен спор.

Според *Келзен* да кажем, че една правна норма е *юридически валидна*, означава да кажем, че *тя е част от един действащ правен ред*. Следователно първото твърдение на *Келзен* е, че юридическата валидност е въпрос на *принадлежност* на едно правило към един правен ред. За да е налице такава принадлежност, това правило следва да бъде създадено от някой, който е получил тази възможност от правна норма от същия правен ред, стояща по-високо в нормативната йерархия. И това е второто твърдение на *Келзен* – критерий за юридическа валидност е *коректният (от материална и процесуална гледна точка) акт на правосъздаване*. Отново според *Келзен* юридически валидната норма има *способността да обвързва своите адресати*. Това означава да им вменява юридически задължения, които те трябва да изпълнят, а ако не го направят, да предизвика налагането на санкция. В резюме – от гледна точка на теорията на *Келзен* твърденията „Нормата е юридически валидна“, „Нормата принадлежи към един действащ правен ред“, „Нормата е създадена коректно от процесуална и от материална гледна точка“ и „Нормата юридически обвързва своите адресати“ са *равнозначни*. Неговото заключение е, че юридическата валидност е „особеният начин на съществуване на правните норми“.¹⁶ Откъдето и изводът - една правна норма *съществува* юридически само доколкото е *валидна.*, т.е. е *част от един правен ред*, т.е. е *създадена чрез коректен от гледна точка на самия правен ред акт*, т.е. е *способна да обвърже своите адресати*.

Възможно е, разбира се, тази относително ясна позиция да бъде усложнена и снабдена с извивки и орнаменти, като например се приеме, че съществува латентна валидност, частична валидност, непълна или несъщинска валидност и

¹⁵ Kelsen, H. *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1945, p. 113-114.

¹⁶ Kelsen, H. *Theorie pure du droit*, Dalloz, Paris, 1962, p. 14.

т.н. (примерно да се твърди, че нормата в периода на *vacatio legis* е валидна, защото създава правни очаквания, въпреки че не произвежда правно действие). Подобни идеи (а и много други) са възможни за аргументиране поради факта, че изследвайки правото, всъщност *ние го конструираме логически*. Но една правна конструкция не бива да бъде самоцелна, а да се вписва безпротиворечиво в системата от вътрешно съгласувани твърдения, в рамките на която може успешно да се извежда валидността на обвързващите правораздавателни решения.

4. Състоянието на дебата след Решение № 3/2020 г. по к. д. № 5/2019 г.

Изложените по-горе щрихи по дебата около Решение № 22/1995 г. на КС и очертааният правно-философски контекст на този дебат дават основание да бъдат открити поне три важни въпроса, свързани с юридическото действие на решенията на КС в контекста на Решение № 3/2020 г.

4.1. На първо място, следва да бъде обсъдена онази част от Решение № 3/2020 г., в която е изложена тезата за *възможността КС да постанови ново решение за абстрактно нормативно тълкуване* по въпрос, по който той вече се е произнасял с предходно решение за абстрактно нормативно тълкуване. Съдържащото се в самото решение твърдение, че това не е прецедент в практиката на КС, както се сочи в Решение № 4/2012 г. по к. д. № 14/2011 г., не е докрай коректно. Цитираният случай е твърде различен, тъй като в посоченото решение става въпрос за еволюиране на практиката на КС в *две решения за обявяване на противоконституционност на закон* (т.е. решения по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията), а не в *две решения за абстрактно нормативно тълкуване* (т.е. решения по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията), какъвто е случаят с Решение № 3/2020 г.

С Решение № 3/2020 г. КС преурежда материята на Решение № 22/1995 г., приемайки, че той е свободен да изоставя „стари интерпретации“ и да възприема „нови виждания относно съдържанието на отделни конституционни норми“, повлияни от „еволютивното правно мислене и от оценката на променените обстоятелства“. По този начин, без да бъде обвързан с ясни критерии кога са налице условия за това, за КС се открива възможност за постановяване на нови тълкувателни решения по въпроси, които досега се считаха за трайно изяснени

поради наличието на решения за абстрактно нормативно тълкуване. Някои от тези въпроси бих определил като *ключови* за публичния живот в страната – например кои от тях са от изключителната компетентност на ВНС (Решение № 3/2003 г.). Така, с това свое решение *КС разширява собствените си правомощия и увеличава своята тежест в баланса на властите, като затвърждава ролята си на позитивен конституционен законодател*¹⁷. Това, макар и в известно напрежение с първоначалните идеи на създателите на европейския модел на конституционен контрол, не е непознато в света. Нека да припомним два класически случая за подобни решения. С решението по делото *Мълбъри срещу Медисън* (1803) ВС на САЩ на практика си самовъзлага контрол за конституционност на актове на законодателната власт. А с решението по делото *Коста срещу Енел* (1964) Съдът на ЕС поставя началото на тезата за примат на правото на ЕС над националните правни системи, вкл. и над конституциите на държавите членки и така по същество разширява своята компетентност. Българският КС също в миналото е приемал решения, с които е увеличавал своята институционална тежест – например с Решение № 3/2003 г. той постанови, че Закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от Обикновено народно събрание, подлежи на общо основание на контрол за конституционосъобразност от Конституционния съд. С последното си решение КС направи още една (доста голяма според мен) крачка в тази посока.

4.2. Вторият важен въпрос, следващ от Решение № 3/2020 г., засяга *възстановителното действие на решенията на КС*, с които се установява противоконституционност на закони. В тази своя част Решение

¹⁷ Тук оставям настрана въпроса, че с Решение № 3/2020 г. КС разшири и кръга от лицата, които могат да сезират съда с искания за абстрактно нормативно тълкуване. Още с определеното си за допускане на искането на състав на ВКС КС промени досегашната си практика (намираща опора и в конституционните разпоредби), според която състави на ВКС и ВАС могат да сезират КС само с искане по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията (т.е. с искане за обявяване на противоконституционност на закон), но не и с искане по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията (т.е. с искане за абстрактно нормативно тълкуване на конституционни разпоредби). Това означава, че занапред състави на ВКС и ВАС ще могат да сезират КС с искания за абстрактно нормативно тълкуване на Конституцията, като по този начин значително се разширява кръгът от субектите, на които е призната тази възможност. Това от своя страна може да доведе до по-голям брой конституционни дела и респективно до по-големи възможности на КС за създаване на тълкувателна практика.

№ 3/2020 г. е ясно и еднозначно, макар и основаващо се на възглед, диаметрално противоположен на застъпения в Решение № 22/1995 г.: *решение на КС, с което закон, изменящ или отменящ действащ закон, се обявява за противоконституционен, няма възстановително действие*. Този възглед е бил многократно излаган и дискутиран в рамките на проследения по-горе дебат и има своите аргументи, които вече посочихме. Въпросът, който обаче остава недокрай изяснен, опира до момента, от който възстановителното действие на решенията на КС престава да съществува. Дали това става от момента на влизане в сила на Решение № 3/2020 г., което означава, че установеното с него ново тълкуване ще се разпростре *само върху бъдещите решения на КС*, или от момента на влизане в сила на тълкуваните конституционни разпоредби, което пък означава, че *би засегнало и вече постановени решения*. Решение № 3/2020 г. е решение за абстрактно нормативно тълкуване (т.е. решение, с което се установяват тълкувателни норми) и преценката за неговото действие във времето ще зависи от това дали ще разглеждаме установяването на такива норми като *волеви акт*, или само като *акт на познание*¹.

От гледна точка на широко споделяното доктринално разбиране, действието на един нормативен тълкувателен акт (действието на установените с него общи тълкувателни норми) съвпада във времето с действието на тълкуваните норми (напр. Законът за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България (Обн., ДВ, бр. 108 от 2000 г.), който има действие от влизане в сила на Закона за чужденците в Република България (Обн., ДВ, бр. 153/1998 г.). В рамките на българската правна наука битова е разбирането, че тълкуването (в това число и нормативното) е процес по разкриване на действителната воля на създателя на тълкувания акт. Това от своя страна означава, че (макар и без да бъде изрично подчертавано) се споделя по-скоро възгледът за тълкувателния акт като *акт на познание*¹⁸. В случая с Решение № 3/2020 г. обаче това би създавало съществен елемент на несигурност в българския правен ред – решенията на КС за обявяване за противоконституционни на закони, предшествващи Решение № 3/2020 г., за които досега се смяташе, че са имали възстановително действие, биха го *загубили с обратна сила*.

¹⁸ Вж. Kelsen, Н. *Théorie pure du droit...*, p. 459-462.

Ако пък се придържаме към противоположния възглед, а именно че нормативното тълкуване е по-скоро *волеви акт*, то би могло да се обоснове, че действието на един тълкувателен акт (в това число и действието на установените с такъв акт общи тълкувателни норми) е *само занаяред*. Подобно разбиране обаче (освен че е донякъде в противоречие с определени констелации в българската правна наука), би създавало друг вид неудобство - едни и същи конституционни разпоредби да имат един смисъл до определен момент и друг смисъл (в случая диаметрално противоположен), след този момент, без да е налице конституционна промяна. А това би представлявало съвсем ясно признание на ролята на КС като *позитивен конституционен законодател*.

4.3. Третият съществен въпрос, свързан с нашата тема, чийто отговор Решение № 3/2020 г. очертава по нов начин, е свързан с *отменителното действие на решенията на КС*, с които се установява противоконституционност на закони, и по-специално с *действието на тези решения във времето*. През годините периодично е бил повдиган въпросът за това, дали на част от решенията на КС не следва да се признае *обратно действие (ex tunc)*¹⁹. До постановяването на Решение № 3/2020 г. обаче и в практиката на КС, и в доктрината се приема за безспорно, че решенията на КС имат винаги действие *заянапред (ex tunc)*. Такова разбиране намира съответна опора и в конституционните разпоредби (чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията), както и в разпоредбите на ЗКС (чл. 22, ал. 2).

Решение № 3/2020 г. въвежда две съществени отклонения от досегашното разбиране за действието на решенията на КС единствено заянапред. Аргументацията и на двете отклонения почива върху една и съща логическа основа - *КС не може да изпълни основното си предназначение, ако неговите актове не пораждаат правни последици*. Тъкмо чрез своите актове КС осигурява върховенството на Конституцията, а това не би било възможно, ако се допусне, че част от неговите решения за обявяване на противоконституционност на правни актове имат единствено декларативен характер – т.е. не предизвикват правни последици в същинския юридически смисъл.

Първото отклонение от правилото за действието на решенията на КС заянапред, въведено от Решение № 3/2020 г., се отнася до *актовете на НС и на президента, които нямат нормативен характер*. Според КС, тъй като

¹⁹ Пенев, П. Цит. съч., с. 167-168.

правните последици от ненормативните правни актове се пораждат еднократно към момент, който предшества влизането в сила на решението на КС, обявяващо тяхната противоконституционност, то това решение не би могло да въздейства върху тези актове по начина, предвиден в разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето (т.е. като прегради занапред регулативното им действие, което действие в случая е изчерпано). По тази причина, на такива решения на КС следва да се признае *обратно действие*. Актовете, обявени с такива решения за противоконституционни, следва да се считат за *изначално непроизвели правно действие*, т.е. за изначално недействителни, или ако използваме езика на решението – за „*невалидни от приемането или издаването им*“.

Второто отклонение от правилото за действието на решенията на КС занапред се отнася до *действието върху заварени правоотношения и правоотношенията, предмет на висящи съдебни производства*. Според КС, без прилагането на изключение от общото правило, установено в чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията, не би било възможно „ефективното осигуряване на върховенството на Конституцията“, а конституционното правосъдие би било лишено от „възможност да изпълни своето предназначение“ по защита на конституционната правова държава. Аргументите на КС в общи линии следват изложените (и вече посочени по-горе) аргументи на Ж. Сталев по темата и могат да бъдат преценени като солидни.

Без да поставяме под съмнение правото на КС да поддържа възгледа за необходими отклонения от тезата за действието на своите решения само занапред (той е много по-убедително защитен по отношение на действието върху заварени правоотношения и правоотношенията, предмет на висящи съдебни производства заради аргумента, черпен от чл. 150, ал. 2 от Конституцията), следва да отбележим, че Решение № 3/2020 г. в тази му част се нуждае от известен коментар поне в две посоки. *Първата от тях* отваря наново един считан за вече решен въпрос – въпроса за *конститутивния характер* на решенията на КС за обявяване на противоконституционност на закони. С приемането на тезата, че част от решенията на КС установяват липса на юридическа валидност на атакувания акт от момента на неговото издаване/приемане, очаквано възниква въпросът дали това не означава, че този акт е *нищожен* и дали следователно решението на КС няма по-скоро

*установителен характер*²⁰. За да спасим тезата за конститутивния характер на тези решения на КС, би трябвало да приемем, че атакуваният акт е бил валиден до момента на влизане в сила на решението на КС, с което той е обявен за противоконституционен. Той става невалиден по силата на самото решение, което пък има обратна сила. Тази конструкция обаче е възможна само ако изрично признаем на КС статута на *негативен законодател с право да отменя закони с обратна сила*.

4.4. Вторият коментар към тази част от Решение № 3/2020 г. по необходимост е по-разгърнат. Според КС обявените за противоконституционни ненормативни актове (закони във формален смисъл), решения на Народното събрание и укази на президента – са невалидни от приемането или издаването им. Словосъчетанието „закони във формален смисъл“ няма очевидно или общоприето съдържание и обем и е било исторически натоваарвано с различен смисъл. Самият КС го е употребявал и по-рано, визирайки законите за бюджета (Решения № 17/1995 г., № 1/2011 г. и № 8/2012 г.). В Решение № 3/2020 г. КС отново говори за „закони във формален смисъл“, приравнявайки последиците от тяхното обявяване за противоконституционни с последиците от обявяването за противоконституционни на ненормативни актове на НС и на президента. Причината за това е, че според КС „закон във формален смисъл“ означава закон, който (макар и формално да се нарича така и да е приет в съответствие със стандартната законодателна процедура) *не съдържа общи правни норми*. Не съм обаче сигурен доколко възприетият критерий за разграничение (макар и принципно правилен) и изложената аргументация взимат предвид всички възможни хипотези.

Според мен, във връзка с направеното от състава на ВКС искане, КС е следвало да се произнесе по въпроса какви са правните последици при обявяване за противоконституционен на закон, който има *еднократно действие* и с който *не се изменя или отменя действащ закон*. В своето решение КС се е ограничил да отбележи, че словосъчетанието „закон с еднократно действие“ може да означава както нормативен акт, така и ненормативен акт (закон във формален смисъл). В юридическото (или в квазиюридическото) говорене употребите на словосъчетанието „закон с еднократно действие“ са различни, като поне три от тях заслужават да бъдат споменати.

²⁰ Вж. скицираното по-горе мнение на Я. Зартов и др.

На първо място, под „закон с еднократно действие“ може да се разбира закон, с който еднократно се създава ново или се видоизменя съществуващо трайно правно положение. Казано по друг начин, неговият еднократен характер се отнася до кратността в заменянето на едно трайно правно положение с друго ново трайно правно положение. Това ново трайно правно положение може да не се отнася или пък да се отнася до заварени правоотношения. Когато законът не се отнася до заварени правоотношения, обявяването му за противоконституционен би възстановило занапред съществуващото правно положение отпреди неговото влизане в сила. Например ако КС обяви за противоконституционен Закона за отмяна на Закона за преобразуване на Строителните войски, Войските на Министерството на транспорта и Войските на Комитета по пощи и далекосъобщения в държавни предприятия, то тези образувания биха отново възникнали в правния мир.

Въпросът какви биха били правните последици от обявяването за противоконституционен на закон, който има действие върху заварени правоотношения – т.е. еднократно преурежда правните последици от реализиран в миналото юридически факт (несъщинско обратно действие), би следвало да се реши по сходен начин. Класически пример за подобно действие е действието на Семейният кодекс от 1968 г. в частта му, с която у нас за пръв път е въведен институтът на съпружеската имуществена общност (СИО). Нормите, установени със съответните разпоредби (чл. 103 от ПЗР вр. с чл. 13), имат еднократно действие по отношение на правните последици от сключените преди влизането на Кодекса в сила бракове – между съпрузите възниква режим на СИО. Действието е два вида в зависимост от това дали е необходим, или не друг юридически факт (извън самото влизане в сила на закона), за да се породи то. По отношение на имущество, което за в бъдеще ще бъде придобито по време на брака, сключен преди влизането на нормата в сила, ще бъде необходимо да се реализира нов факт – да възникне ново придобивно правно основание. По отношение на вече придобито по време на заварени бракове имущество пък преуреждането на правното положение настъпва *ex lege*. Следва още веднъж да подчертаем, че макар и да е налице еднократно преуреждане на правни последици, и в двата случая тези преуредени правни последици се изразяват в замяната на едно съществуващо трайно правно положение с едно ново правно положение, което също е трайно. Тези закони установяват общи правни норми и тяхното обявяване

за противоконституционни би следвало да има действие само *занапред*.

На второ място, под „закон с еднократно действие“ може да се разбира закон, с който се създават задължения, които се изпълняват с еднократно активно поведение. При тази хипотеза еднократното действие на закона се изразява в *установяване на задължения, действието на които се прекратява при еднократното реализиране на дължимото поведение от съответния адресат*. Пример за подобно действие е Законът за преброяване на населението и жилищния фонд за 2011 г., който създава задължения за различни категории лица, които (лица) в редица случаи го изпълняват с еднократно действие. Пример за това е разпоредбата на чл. 15, ал. 2, т. 4 от Закона, според която председателят на НСИ внася за утвърждаване от Министерския съвет приетата от Централната комисия по преброяването Програма за преброяването най-късно до 10 май 2010 г. Нормата създава задължение за активно поведение, с еднократното осъществяване на което нормата престава да обвързва лицето. Ако определим подобен закон (норма) като закон с еднократно действие, бихме имали предвид, че той установява правила за поведение, които престават да действат с еднократното им изпълнение.

При обявяването на такъв закон за противоконституционен могат да се породят две различни хипотези. Когато става въпрос за задължение, което се изпълнява с еднократно фактическо поведение (което няма правен смисъл), обявяването за противоконституционен на закона не би имало конкретно правно значение. Такъв би бил случаят, ако разпоредбата на чл. 28, ал. 3, изр. 2 от същия закон, според която образецът на служебната карта (на преброителите, контрольорите и придружителите) се разгласява задължително чрез средствата за масово осведомяване. Различни обаче биха били последиците от обявяването за противоконституционна на разпоредба, установяваща задължение за еднократно поведение, което от своя страна предизвиква правни последици. Такъв би бил случаят с обявяването за противоконституционна на разпоредбата на чл. 28, ал. 2, според която директорите на териториалните статистически бюра сключват договор с контрольорите, преброителите и с другите участници в преброяването. Установеното с тази разпоредба правило *няма характер на обща правна норма* и в случая евентуалното обявяване за противоконституционна на съответната разпоредба би довело до *изначална недействителност на установената с нея норма*.

*На трето място, под „закон с еднократно действие“ понякога се разбира закон, който има ограничено във времето проявление. Този вид закони нито еднократно създават ново трайно правно положение, нито еднократното им изпълнение прекратява установените с тях задължения. Типичен пример за тази категория закони са Законите за държавния бюджет на Република България. Тяхната „еднократност“ се изразява в изначално лимитирания период от време, в който законът действа (по правило в рамките на една календарна година). Такъв закон обаче не е с еднократно действие нито от гледна точка на кратността на изискваното от адресатите му поведение, нито от гледна точка на кратността в създаването на ново трайно правно положение. В този смисъл би било правилно да се приеме, че подобни закони *не са закони с еднократно действие*.*

Не по-малко важно е да се подчертае, че тази категория закони много често установяват *общии правни норми* и би било твърде спорно да бъде отречен по принцип техният нормативен характер. Например според разпоредбата на чл. 106, ал. 6. от ЗДБРБ за 2021 г. „Министерският съвет може да одобрява допълнителни разходи/трансфери и/или увеличение на показателите по чл. 86, ал. 2, т. 5 и 6 от Закона за публичните финанси за бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, както и за бюджетните организации по чл. 13, ал. 3 и 4 от Закона за публичните финанси, за сметка на икономии на разходи и/ или трансфери по бюджетите на други първостепенни разпоредители с бюджет по държавния бюджет, в рамките на ограничението по ал. 1, за финансиране на дейности, свързани с превенция на разпространението на COVID-19, лечението на заразените лица или ограничаване на последствията от COVID-19“. Едва ли може да има съмнение, че разпоредбата установява *обща правна норма* (най-малко според възприетите от КС критерии). Следователно от съществено значение е да се направи уточнението, че най-често в един и същ закон се съдържат *норми от различни видове*, в това число и от някои или от всеки от посочените по-горе. Редки са случаите, при които всички норми, установени със закона, са с еднократно действие в същински смисъл, очертан във втората от разгледаните хипотези. По тази причина, макар да говорим за *закон с еднократно действие*, най-често (макар и невинаги) имаме предвид *правни норми с еднократно действие*.

В заключение, бих искал още веднъж да подчертая, че въпросът за действието на решенията на КС, с които се установява противоконсти-

туционност на законите, на другите актове на Народното събрание и на актовете на президента, е *ключов за разбирането на българския правен ред*. Дискусиите около този въпрос не само имат една вече непренебрежима история, но и с оглед на особеностите на Решение № 3/2020 г. на КС, със сигурност ще продължат да занимават изкушените от конституционното право изследователи и практикуващите юристи.

Използвана литература

- Вълчев, Д. Държавна власт и народен суверенитет. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1996.
- Друмева, Е. Конституционно право, пето допълнено и преработено издание. София: Сиела, 2018.
- Зартов, Я. Гранични проблеми на противоконституционността на закона в практиката на Конституционния съд и съдилищата. - Съвременен право, 2001, № 3.
- Зартов, Я. Конституционно правосъдие на Република България, глава девета. София: Сиела, 2004.
- Мръчков, В. За правната сила на решенията на Конституционния съд, които установяват противоконституционност на законите. - Съвременен право, 1998, № 6.
- Пенев, П., Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие. Проблеми и перспектива. София: ИК „Светулка 44“, 2013.
- Сталев, Ж., Н. Неновски. Конституционният съд и правното действие на неговите решения. София: Сиби, 1996.
- Kelsen, H. General Theory of Law and State, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1945.
- Kelsen, H. Judicial Review of Legislation: Study of the Austrian and the American Constitution, Journal of Politics, vol. 4, № 2, 1942.
- Kelsen, H. On the Nature and Development of Constitutional adjudication, in The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Karl Schmitt on the limits of Constitutional Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- Kelsen, H. Théorie pure du droit, Paris, Dalloz, 1962.
- Valchev, D. Courts, Politics and Constitutional Law, in: Belov, M. (ed.) Judicialization of Politics and Politization of the Judiciary, Routledge, Milton Park, Abingdon, 2019.