

ПРАВНА СЪЩНОСТ И ДЕЙСТВИЕ НА РЕШЕНИЯТА НА КС

Решенията са актовете, с които КС се произнася по съществото на спора (чл. 14, ал. 2 от ЗКС). От гл. т. на настоящата тема това са актовете, с които КС установява противоконституционност на закона или отхвърля искането.

Контролът за конституционност на законите заема централно място в системата на конституционното правосъдие. Той е ядрото на т.нар. нормен контрол, упражняван от КС и може би най-ефективният механизъм за гарантиране на върховенството на Конституцията¹.

Правната уредба на действието на решенията на КС за обявяване на противоконституционност на законите е твърде лаконична. Тя се състои от разпоредбите на чл. 151, ал. 2, изр. 3 и ал. 3 от Конституцията и няколко разпоредби от Закона за Конституционен съд. Към тях следва да се прибавят нормите, които се отнасят въобще до правната сила и действието на решенията на КС и процедурата за тяхното приемане и влизане в сила.

Въпреки наличието на отделни алтернативни становища, конституционноправната доктрина се е обединила около няколко основни характеристики, определящи правната сила и действието на решенията за обявяване 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. Противоконституционността е пряка последица от влизането в сила на конституционното решение. До този момент, както приемат някои автори, законът се ползва от оборима презумпция за валидност² – той се прилага и регулира обществените отношения, пораждайки валидно съответните правни последици.

¹ Пенев П. Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие. Проблеми и перспектива, ИК „Светулка 44“, С., 2013, 121-122

² Така Неновски Н., цит. съч., 26

Второ, въпреки че не е изведена изрично, в литературата се приема, че решенията на КС се ползват със *сила на пресъдено нещо*, при това, както подчертава проф. Живко Сталев³, тя има много по-широки субективни и обективни предели в сравнение 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 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)⁴. 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. Следователно освен с непререшаемост решенията за обявяване на противоконституционност се характеризират и с неотменимост. Със сила на пресъдено нещо според проф. Сталев се ползва не само диспозитивът на решението, но и т.нар. главни, носещи мотиви.

Трето, решенията на КС за обявяване на противоконституционност действат *erga omnes* – те са задължителни и обвързват всички правни субекти за разлика от съдебните решения, които действат само между страните по делото.

Четвърто, решенията за обявяване на противоконституционност имат действие *ex nunc*, следователно 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 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, фактите, на които противоконституционният закон е придал правно значение, и породените от тях правни

³ Цит. съч., 15 – 18

⁴ Именно забраната за пререшаване се поставя под съмнение от авторите, които оспорват формирането на сила на пресъдено нещо у конституционното решение (така напр. Я. Зартов). Други автори се опитват да смекчат тази забрана, като по изключение допускат възможността при определени обстоятелства КС да преосмисли даденото каузално тълкуване на Конституцията (така П. Пенев).

последници също се запазват. Някои автори⁵ приемат, че от принципа за действието занапред са налице изключения. Такова те аргументират например по отношение на висящите (заварените) към момента на влизане в сила на решението правоотношения. Спрямо тях законът престава да се прилага веднага и правоотношенията не могат да се развият съобразно него – възникналите права не могат да се упражняват принудително, а предявеният иск следва да се отхвърли. Това изключение, което част от авторите наричат „незабавно действие на обезсилването“, представлява практически признаване на обратна сила на конституционното решение. Аргумент за извеждане подобен извод те черпят от разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от КРБ, съгласно която, когато установят несъответствие между закона и Конституцията, Върховният касационен съд или Върховният административен съд спират производството по делото и внасят въпроса в Конституционния съд. Споменава се и разпоредбата на чл. 229, ал. 1, т. 6 от Гражданския процесуален кодекс, която предвижда спиране на гражданското производство, когато Конституционният съд е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционносъобразността на приложим по делото закон. Целта на посочените разпоредби е да не се допусне решаването на висящ правен спор в съответствие с противоконституционен закон (това е 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 висящи⁶. Въвеждането на фигурата „незабавно действие на обезсилването“ не се приема в правната доктрина. Макар да не отричат напълно полезността на такава концепция, част от конституционалистите виждат проблем в извеждането на това действие на конституционното решение по тълкувателен път, без легална опора в българската Конституция⁷. От една страна, действието на противоконституционността занапред брани правната сигурност и правата на правните субекти, които са съобразили своето поведение

⁵ Вж. Сталев Ж., цит. съч., 28

⁶ Така Я. Зартов

⁷ Вж. Пенев П., цит. съч., 165

със закон, за който са вярвали, че валидно регулира техните отношения. Този принцип е от особено значение, като се има предвид, че българската Конституция не предвижда срок за оспорване на конституционосъобразността на закона и исканията може да се отправят неограничено във времето. От друга страна, допускането на ограничена обратна сила на решението на КС спрямо възникналите, но все още висящи правоотношения гарантира 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.

Едно скорошно решение на КС илюстрира и някои негативните аспекти на действието занапред. Става въпрос за *Решение № 3 от 7 март 2019 г. по к.д. № 16/2018*, с което КС обяви за противоконституционни разпоредби от Закона за държавния служител. С въпросните норми законодателят въведе ново основание за недопустимост за назначаване и изпълнение на държавна служба, а именно упражненото право на определен вид пенсия, както и задължение за уволнение на служителите, които към датата на влизане на закона в сила са упражнили правото си на пенсия. Мотив за законодателната промяна според вносителите е необходимостта от „подмладяване“ на държавната администрация и по-широкото навлизане на информационните технологии в административната дейност. Както правилно обаче отбелязва КС, „млади“ кадри по смисъла на закона се явяват лицата, които не са упражнили правото си на пенсия, независимо от възрастта им. Следователно в резултат от въведеното ограничение може да се стигне до освобождаване на квалифицирани служители на по-ниска възраст и назначаване на тяхно място на по-възрастни лица без професионален опит, които обаче не са упражнили правото си на пенсия и това обстоятелство се оказва тяхно основно предимство. Според КС ограничаването на основните права е допустимо и възможно само в случай, когато това се налага, за да бъдат съхранени висши конституционни ценности или да се предотврати засягането на други обществено значими интереси. В конкретния случай целта, свързана с освобождаване на работни места за млади и висококвалифицирани кадри, е непропорционална и не е в състояние да оправдае засягането на основни конституционни права на гражданите, каквито са правото на труд и правото на обществено осигуряване. Нормите от Закона за държавния служител са обявени за противоконституционни и като несъвместими с принципа за равенство на гражданите и принципа на правовата държава. С

влизане в сила на решението на КС по силата на правилото на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от КРБ противоконституционните разпоредби не се прилагат. Поради кратките срокове в закона е напълно възможно предвидените в него правни последици вече да са се реализирали – служителите, упражнили правото си на пенсия, да са освободени. А заради действието си занапред конституционното решение не може да преуреди тези правоотношения. Тъй като към момента на освобождаването нормите са били валидни, уволнението на тези служители не може да бъде обявено за незаконно и те да бъдат възстановени на държавна служба. Липсва и специален режим за обезщетяване на гражданите за вреди, причинени от обявени за противоконституционни актове (за тях остава общият гражданскоправен ред – те биха могли да се позоват евентуално на чл. 7 от КРБ във връзка с чл. 49 от Закона за задълженията и договорите). В този случай последиците от прилагането на закона биха могли да се уредят в съответствие с правилото на чл. 22, ал. 4 от ЗКС – от Народното събрание, но до този момент няма постъпил законопроект, чрез който да се изпълни това задължение (а както ще стане ясно от следващото изложение, тази норма повдига самостоятелни въпроси относно нейното приложение).

Когато се говори за действието на решенията за обявяване на противоконституционност на закон, два въпроса се открояват с особена значимост. Първият е какви точно са правните последици на решението, в какво се изразява „неприлагането“ на закона. А вторият – какво се случва с отменената/изменената от противоконституционния закон предходна уредба. Според преобладаващото становище, отговорът на първия въпрос до голяма степен предпоставя отговора на втория. Този извод не би могъл да бъде безрезервно подкрепен.

Според екипа на *Юридически барометър* първият въпрос представлява по-малка сложност, а научният спор е до голяма степен чисто теоретичен. В крайна сметка дали ще приемем действието за отменително, или ще се придържаме към конституционното понятие „спиране на прилагането“, ефектът от влизане на решението за обявяване на противоконституционност практически е един и същ.

Съгласно разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от КРБ актът, обявен за противоконституционен, *не се прилага* от деня на влизането на решението в сила. Според едното становище в науката изразът „не се прилага“ е равнозначен на „не действа“,

следователно се отменя, се анулира, обезсилва се. Аргумент се черпи и от разпоредбата на ал. 3, съгласно която частта от закона, която не е обявена за неконституционна, запазва действието си. По аргумент от противното, частта, която е обявена за противоконституционна, загубва действието си. Според привържениците на този възглед (а и според Решение № 22/1995 г.) законът може да бъде обезсилен както чрез формалната му отмяна от Народното събрание, така и чрез обявяването за противоконституционен от КС и това е важно проявление на принципа на правовата държава. Според другото становище тълкуването на конституционните норми не може да обоснове отменителното действие на решението за обявяване на противоконституционност. Подобен тълкувателен резултат придава на конституционните норми по-широк смисъл от вложения от конституционния законодател и не съответства на буквата и духа на Конституцията. Основният закон е отредил много ясно мястото на Конституционния съд и не го е овластил със законодателни правомощия, каквото безспорно представлява отмяната. Законът, който е обявен за противоконституционен, спира да се прилага от момента на влизане в сила на конституционното решение, но продължава да съществува в правния мир, да бъде част от правната система, но вече не регулира обществените отношения.

Една от основните същностни характеристики на правната норма като общо правило за поведение е способността ѝ, силата ѝ да регулира човешкото поведение. За да съществува юридически, правната норма трябва да е валидна. Правната норма, която е лишена от свойството си да обвързва с определен модел на поведение, съответно със задължение за налагане на санкция в случай на неспазването му, не е валидна. Тя престава да бъде правна норма и да бъде част от правния ред. Юридически съществуват различни начини за извеждане на една правна норма от правния ред и обявяването ѝ за противоконституционна е именно такъв начин. За да се признае този резултат, не е необходимо действието на решението на КС да се нарича отмяна и да се прави опит по тълкувателен път да се легитимира КС като орган със законодателни функции (някои автори дори използват понятието „негативен законодател“). Обявената за противоконституционна норма не е валидна, тя престава да съществува от момента на влизане на решението на КС в сила. Това, което остава след обявяването на противоконституционност, е езиковият израз, речивият акт, с който е била „облечена“ правната норма.

Далеч по сложно стои въпросът какво се случва с отменената/изменена законова уредба, след като обявеният за противоконституционен закон загуби своята валидност. Трудността произтича от необходимостта да се реши конкуренцията на няколко еднакво важни принципа. От една страна, принципът на правната сигурност и изискването за предвидимост на нормативната уредба, които са важни проявления на принципа на правовата държава, не допускат съществуването на правен вакуум, на законова празнота, при това без ограничение във времето. Воден от именно такива съображения, Конституционният съд приема в Решение № 22/1995 г., че 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. От друга страна, законодателната целесъобразност включва не само преценката как дадени обществени отношения да бъдат нормативно уредени, но и дали изобщо да бъдат уредени. Тази преценка е в изключителната компетентност на Народното събрание. КС не може да си присвоява тази законодателна функция, още повече, че в резултат на това би могло да се стигне до правни състояния, не по-малко нетърпими от гледна точка на Конституцията. С отмяната/изменението на дадени законови разпоредби законодателят е изразил волята си, че предходната уредба вече не е необходима, не отговаря на обществените очаквания или на развитието на обществото. Независимо по какви точно причини се прави това, с влизането в сила на отменителния/изменителния закон предходната уредба става невалидна. Включването в правния ред на норми в същия юридически смисъл би могло стане единствено по пътя на ново упражняване на законодателната функция на Народното събрание – това биха били обаче нови правни норми (макар изразени в същата езикова форма), а не „възкресени“, „възстановени“ или по друг начин реабилитирани правни норми. Именно защото създаването на нови законови правни норми (независимо дали изцяло нови или изменителни) представлява проявление на законодателна функция в най-чист вид, КС няма легитимността и компетентността да я упражнява. Аргументът, че Народното събрание може да бездейства, не дава достатъчно основание да се пренебрегне конституционно отреденото място на КС и да се натовари решението му с действие, каквото конституционният законодател не е предвидил изрично. Излагайки критиката си към Решение № 22/1995 г., някои автори с основание повдигат редица въпроси, които

неминуемо следват от възприето тълкуване⁸. Ако приемем, че принципът за върховенство на Конституцията не търпи съществуването на противоконституционни закони⁹, какво би се случило, ако „възкресеният“ закон също е противоконституционен или ако засяга дори още по-тежко правата на правните субекти? При положение, че КС не може да действа служебно и никой от оправомощените субекти не направи искане, не би ли се стигнало до абсурдния резултат органът, който по Конституция е призван да брани върховенството на основния закон, да се превърне в създател на противоконституционна уредба. Може ли КС да изследва въпроса дали нормите, чието действие се възстановява, са съвместими с Конституцията и ако направи това, няма ли да наруши така принципа си на функциониране само при сезиране. Ако се продължи тази логика, би могло да се постави и въпросът защо точно предходната правна норма се възстановява, а не някоя от по-старите – всички те са еднакво невалидни и не отразяват волята на законодателя.

Концепцията за възстановителното действие на решението за обявяване на противоконституционност е привлекателна, тъй като дава решение на проблема за избягване на нежелана законова празнота. Тя обаче е по-скоро прагматична, отколкото юридически обоснована. За да има конституционна опора, е необходима изрична уредба, каквата има в някои европейски държави.

Авторите, които критикуват възгледа за възстановителното действие на решенията за обявяване на противоконституционност, много често търсят аргументи в нормата на чл. 22, ал. 4 от КРБ, съгласно която възникналите правни последици от обявления за противоконституционен акт се уреждат от органа, който го е постановил (в настоящата хипотеза това е Народното събрание). Според тях една от основните последици от прогласяването на противоконституционност е именно неприлагането на закона и възможната в резултат от това неприлагане законова празнота. От задължителния характер на конституционното решение и нормата на чл. 22, ал. 4 от КРБ те извеждат задължение за Народното събрание да изпълни решението, като предприеме съответни законодателни

⁸ Така Пенев П., цит. съч.

⁹ Този извод също не е безспорен, доколкото българският модел на конституционно правосъдие е изграден на основата на последващия контрол за конституционност, като КС действа само при сезиране.

промени¹⁰. На друго становище са застъпниците на възстановителното действие. Според тях разпоредбата на чл. 22, ал. 4 изобщо няма отношение към съдбата на самия противоконституционен закон, нито поражда задължение за Народното събрание да упражни законодателните си правомощия, като запълни създадения правен вакуум или измени противоконституционната уредба. Разпоредбата се отнася единствено до последиците, възникнали от действието на закона до неговото обявяване за противоконституционен. Противоречивото тълкуване на чл. 22, ал. 4 от КРБ е предпоставено от твърде лаконичната, дори бланкетна формулировка на разпоредбата. Тя се изчерпва с указанието възникналите правни последици от акта да бъдат уредени. Не се предвижда нито в какво биха могли да се състоят тези последици – дали в накърняване на права, причиняване на вреди, висящност на правоотношения, законодателна празнота или нещо друго, нито каква форма следва да приеме уреждането на тези правни последици (когато става дума за Народното събрание, трудно мислими са други форми извън предприемане на законодателни действия). Въпреки повелителната си изразна форма, разпоредбата представлява по-скоро декларативна норма, доколкото в нея не се съдържа нито срок, нито механизъм за прилагането ѝ. Когато органът, постановил противоконституционния акт, е Народното събрание, липсва и механизъм за контрол на евентуалното му бездействие извън общата политическа отговорност, която носят народните представители. Както би могло да се проследи от законодателната практика, Народното събрание далеч не винаги или поне не своевременно предприема законодателни действия, за да се съобрази с влязлото в сила конституционно решение.

¹⁰ Мръчков В. цит. съч.