

## НЯКОИ АСПЕКТИ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА В НАЙ-НОВАТА ПРАКТИКА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

доц. д-р Зорница Йорданова  
Русенски университет „Ангел Кънчев”

### SOME ASPECTS OF THE STATE GOVERNED BY THE LAW IN THE LATEST CASE-LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

Zornitsa Yordanova

*Abstract:* In this paper the author examines some aspects of the State governed by the Law as this notion is stated and explained in many decisions of the Constitutional court of the Republic of Bulgaria. The paper includes an analysis of the arguments concerning the rule of law used in the latest case-law of the Court –in its decisions from the years 2019 and 2020.

*Key words:* Rule of Law, Constitutional court, case-law.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от действащата Конституция на Република България (КРБ) от 1991 г. България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. Съгласно ал. 2 на същия член Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество, а ал. 3 предвижда, че страната участва и в развитието и изграждането на Европейския съюз.

Понятието „правова държава” освен в чл. 4, ал. 1 се използва и в Преамбюла на действащата ни Конституция, където е изразен стремежът и решимостта на депутатите от Седмото Велико Народно събрание България да се изгради като демократична, правова и социална държава.

В Конституцията липсва изчерпателна дефиниция на понятието „правова държава”. Чл. 4, ал. 1 дава само фрагментарно определение, като приема, че страната трябва да се управлява съгласно Конституцията и законите. Поради това в редица свои актове Конституционният съд (КС) на Република България (РБ) разяснява отделни аспекти на това понятие и анализира спазването изискванията на правовата държава при приемането или при преценката на съдържанието на оспорени пред Съда законови разпоредби, а също и при упражняване на други свои правомощия. В доклада ще бъдат анализирани решенията на КС от последните 2 години – 2019 и 2020 г. (до края на месец ноември 2020 г.), в които Съдът обосновава актовете си с аргументи, свързани с понятието за правова държава и неговите компоненти.

Както сочи проф. Е. Друмева<sup>1</sup>, а и самият Конституционен съд в практиката си<sup>2</sup>, „правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на консти-

<sup>1</sup> Вж. Друмева, Е. Конституционно право. V изд., С.: Сиела, 2018, с.131.

<sup>2</sup> Вж. фундаменталното в тази връзка Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г., съдия докладчик Емилия Друмева, на което Съдът се позовава в много от последващите си актове.

туция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. В различните периоди в съдържанието на това понятие доминират различни компоненти, но разбиранията за него имат общо ядро: отричане на абсолютната власт, признаване господството на правото, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол<sup>3</sup>.

Проф. Друмева отбелязва, че разбирането в съвременна Европа за правовата държава съдържа както формални елементи (определени форми и процеси за прилагането на правните норми), така и материалноправни изисквания (съдържанието на правните норми да гарантира конституционно закрепените основни права). Т.е. понятието за правова държава включва както принципа за правна сигурност (формалния елемент), така и принципа на справедливостта (материалния елемент).

Правовата държава „във формален смисъл“, сочи Е. Друмева, е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено, функционира механизми и институции, гарантиращи спазването на правните предписания<sup>4</sup>. Авторът изтъква, че свързани със законосъобразността на държавните дейности са изискването за тяхната предвидимост и разчетеност (последлица от което е правната сигурност), принципът за йерархията на правните норми, както и изискването за конституционсъобразност на законите и другите актове. Правовата държава изисква също регулирането на определени категории обществени отношения да бъде резервирано само за законова уредба<sup>5</sup>. Изискването за определеност, яснота и недвусмисленост на правните норми е основно проявление на правовата държава. Такива проявления са и принципите за ефективна закрила на правото, за стабилност и административните актове и за правна сила на съдебните актове, за публичност и прозрачност на държавните дейности<sup>6</sup>.

В другия си аспект – в „материален смисъл“, правовата държава според проф. Друмева е държава на справедливостта. Конституционната организация на държавната власт е обвързана с основните права, тяхната реализация е смисъл и цел на упражняването ѝ. Правовата държава следва да гарантира уважението към човешкото достойнство, като това разбиране обвързва цялата власт в държавата. Повелята за закрила на основните права е конкретизирана в следните принципи: разделение на властите; неотменимост на основните права; ограничения в правата са допустими, само ако са пропорционални; балансирана преценка на конкуриращи принципи и основни права; при допустими ограничения и при конкуренция с други права да се запазва сърцевината на конкретното основно право или правен институт. „Закрилата на доверието“ като понятие включва друга голяма група субстанциални елементи на материалната правова държава – принципа за закрила на законно придобитите права; забраната за обратното действие на правни норми и др.<sup>7</sup>

Така проф. Друмева очертава основните изисквания на правовата държава, относими към различните държавни дейности. Същевременно авторът изтъква, че в тео-

<sup>3</sup> Вж. Друмева, Е. Цит.съч., с. 130 и сл.

<sup>4</sup> В тази рамка класически компонент на правовата държава е принципът на законността: всички носители на власт в държавата трябва да се подчиняват на действащото право, да не се допуска произвол - вж. пак там, с. 132.

<sup>5</sup> Това често е посочвано и от КС в актовете му от последните години.

<sup>6</sup> Пак там, с. 132.

<sup>7</sup> Тук се включват и проявите форми на правовата държава в областта на наказателното право и процес – вж. пак там, с.133.

рията и практиката подобно разграничаване на формални и материални компоненти на правовата държава се приема за условно, защото те са взаимно обвързани и всъщност „формалните“ компоненти на правовата държава са гаранции за осъществяването на материалното ѝ съдържание, т.е. на справедливостта<sup>8</sup>.

През 2019 г. и 2020 г. до настоящия момент (30.11.2020 г.) Конституционният съд е произнесъл общо 22 решения по образувани пред него конституционни дела, като в почти всички свои актове използва като един от основните си аргументи принципа на правовата държава, разкрива определени белези и аспекти на това понятие и мотивира актовете си с изисквания, които правовата държава отправя към законодателя и към правната система в цялост.

В изложението актовете на КС ще бъдат разгледани последователно, като ще бъдат посочени единствено доводите на Съда, свързани с правовата държава, а не всички аргументи, използвани от КС за обосноваване на решенията.

**1. В Решение № 2 от 21.02.2019 г. по конституционно дело № 2 от 2018 г. КС** по искане от Върховния касационен съд (ВКС) обявява противоконституционност на част от текстовете на чл. 230 от Закона за съдебната власт (относно отстраняването от длъжност на съдии, прокурори и следователи). Съдът приема, че оспорените разпоредби са несъмнено предназначени да защитят престижа на съдебната власт, който представлява конституционна ценност, но да се лишат съответните органи, а именно колегиите на ВСС, от възможност да преценяват дали конкретен магистрат да бъде временно отстранен от длъжност или не, а да са поставени в условията на обвързана компетентност и задължени да го сторят, при условията на чл. 230, ал. 1 от ЗСВ, е несъвместимо с принципа на независимост на съдебната власт. От конституционно-правна гледна точка принципът на разделение на властите (и тяхната независимост) е първичен източник на институционен взаимоконтрол и баланс, съответно основна гаранция за всички права и свободи на гражданите в правовата държава. Така в мотивите на решението си КС извежда разделението на властите като основен белег за правовия характер на държавата<sup>9</sup>.

**2. В Решение № 3 от 07.03.2019 г. по к.д. № 16/2018 г.**<sup>10</sup> (в частта относно забраната за назначаване като държавни служители на определени категории пенсионери) КС подчертава, че засегнатите от оспорената разпоредба граждани законосъобразно са придобили и добросъвестно са упражнили правото си на пенсия, когато законът не им е забранявал да кандидатстват за държавна служба, поради което последващата забрана за това ги принуждава да търпят негативни последици като резултат от законосъобразно и добросъвестно упражненото от тях право. Това според Съда нарушава принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ), изискващ приеманите от парламента закони да гарантират правната сигурност, предвидимост и стабилност, а това предполага трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на об-

<sup>8</sup> Възможна е и конкуренция, дори конфликт между отделни компоненти, като най-често и най-ярко такова напрежение се констатира между постулата за правна сигурност и изискването за справедливост – вж. пак там.

<sup>9</sup> Този принцип е основополагащ за съвременния конституционализъм.

<sup>10</sup> В частта относно чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 от Закона за държавния служител (ЗДСл.) след промените, осъществени с §14, т. 1, 2 и 3, б. „а“ от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г., и относно §15 ПЗРЗДБРБ 2019.

публичните отношения<sup>11</sup>. Гражданите, които законосъобразно и добросъвестно са упражнили правото си на пенсия, са могли да имат легитимното очакване, че това няма да е пречка да продължат да упражняват конституционното си право на труд. КС поддържа, че „прекратяването по силата на закона на едно правно положение в полза на държавата и във вреда на тези, с които тя е договаряла, противоречи на принципа на правовата държава” и е посегателство върху основите на правния ред. В случая лицата, упражнили правото си на пенсия, са поставени в положение да търпят неблагоприятни правни последици поради упражняване на свое конституционно признато и гарантирано право, чието последващо накръняване от държавата по принцип е недопустимо, освен по съображения за защита на друг конституционноправно значим интерес. КС поддържа, че ограничаването на основните права е допустимо и възможно само когато това се налага, за да бъдат съхранени висши конституционни ценности. Задължително е обаче, съобразно принципа на пропорционалност, ограничението да е съразмерно на преследваната цел, а не да надхвърля необходимото за постигането ѝ<sup>12</sup>. Съдът открива и нарушение на принципа за равенство пред закона по чл. 6, ал. 2 КРБ, а в правовата държава законодателят е длъжен да урежда сходните случаи по еднакъв начин, а различните - по различен начин. Само така може да се осигури справедливост в обществото, като основно измерение на правовата държава.

По отношение разпоредбата на § 15 ПЗРЗДБРБ 2019, която по императивен начин предписва прекратяване на служебните правоотношения с държавни служители, упражнили правото си на пенсия по съответните текстове при влизане в сила на закона, КС приема всички съображения за противоконституционност, приложими спрямо чл. 7, ал. 2, т. 8 от Закона за държавния служител. Тази разпоредба още по-интензивно накрънява правната сигурност, стабилност и предвидимост като основополагащи характеристики на правовата държава, тъй като предвижда задължително, без конкретна преценка, и на практика незабавно прекратяване на вече възникнали служебни правоотношения със засегнатите от закона лица. Като е придал обратно действие на закона, въвеждащ ново основание за „несъвместимост” (при това произтичащо от упражнено конституционно право) по отношение на заварени правоотношения по ЗДСл., законодателят е допуснал конституционно нетърпимо нарушаване на принципа на правовата държава, който не позволява засягане на вече придобити права, гарантирани от Конституцията. КС се е произнасял в предходни свои актове, а и по това дело също приема, че когато с придаването обратно действие на закона се предвиждат неблагоприятни последици за носителя на вече придобито право, се нарушава правната сигурност и предвидимост като задължителни елементи от съдържанието на правовата държава, гарантиращи правата на личността и свободното развитие на човека<sup>13</sup>.

В това си решение Съдът открива противоречие на посочените оспорени разпоредби както с формалния (правна сигурност, предвидимост, стабилност), така и с материалния аспект на правовата държава (справедливост). Позовавайки се и на предходна своя практика, КС потвърждава важността на изискванията и ограниченията, които правовата държава налага на законодателя.

**3. С Решение № 4 от 09.04.2019 г. по к.д. № 15/2018 г.** КС обявява за противоконституционни създадените нови ал. 4 и ал. 5 в чл. 9 от Закона за митниците, в кои-

<sup>11</sup> КС се позовава в тази връзка на свои предходни решения - Решение № 1 от 2005 г. и Решение № 4 от 2014 г.

<sup>12</sup> Вж. Решения № 12/1997 г. и № 14/2014 г.

<sup>13</sup> За други аргументи в подкрепа на акта на КС в становищата и правните мнения по делото вж. <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/554>.

то се съдържа възможност за прекратяване на правоотношенията с директорите на териториалните дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация в Централно митническо управление без предизвестие от директора на Агенция „Митници“ по негова преценка, съгласувано с министъра на финансите. КС приема, че е отговорност на законодателя да регулира държавната служба така, че да уравни принципите на стабилитета и на йерархичната подчиненост. В конкретния случай Съдът правилно и единодушно приема, че дължимият баланс не е постигнат, тъй като предвиденият ред за освобождаване от длъжност – единствено по преценка на директора на Агенция „Митници“ (съгласувана с министъра на финансите), която не почива на ясни и обективни критерии, „накланя везните в полза на йерархичната зависимост“ и отдалечава държавната служба от изискванията на чл. 116, ал. 1 КРБ. С това не е изпълнен конституционният императив за балансирана преценка на конкуриращи се ценности като граждански компонент на принципа за правова държава. Всяка дискреционна преценка на държавен орган трябва да остава в предвидените от Конституцията граници. Съдът приема, че оспорената уредба не задава нормативно изискванията, които да съобразява органът по назначаване, за да не прерасне преценката му в произвол, а произволът представлява нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава, тя е приложима към всеки закон<sup>14</sup>. Оспорените разпоредби според КС пречатстват и пълноценната реализация на правото на съдебна защита. Универсалното право на защита по чл. 56 от Конституцията е конкретизирано в чл. 120, ал. 2 като обща норма за обжалваемост пред съд на всички административни актове. Съдебният контрол над административните актове се приема от КС за конститутивен елемент на правовата държава. Възникнал исторически като израз на идеята за разделение и балансиране на властите, той е израз и на подчинението на държавната власт на Конституцията и законите (т.е.и той е аспект на изискването на чл. 4, ал. 1 КРБ). В своята практика КС многократно е подчертавал фундаменталното значение на чл. 120, ал. 2 КРБ като гаранция за утвърждаването принципите на правовата държава, на разделиението на властите и на подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона.

В частта от същото решение относно чл. 22 от Закона за местните данъци и такси КС приема, че с оспорената разпоредба смисълът и действието на закона се поставят в зависимост от подзаконов акт, чието естество позволява бързо и/или лесно изменение, което води до конституционно недопустима правна несигурност. Предвидената възможност на Министерския съвет да предопределя размера на данък противоречи на конституционния принцип за разделение на властите. Така разпоредбата освен с другите посочени в решението конституционни текстове е несъвместима с принципа на правовата държава<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Освобождаването от длъжност по политически съображения съгласно практиката на Съда е допустимо единствено за лица - органи на управление или заемащи длъжности въз основа на лично политическо доверие и освободени от изискването за политически неутралитет. Тази възможност е напълно неотнормирана към лицата, заемащи посочените в оспорените разпоредби длъжности в Агенция „Митници“. Към последните длъжности в пълна степен е приложимо изискването за неутралитет и професионализъм.

<sup>15</sup> По-подробно относно мотивите на акта на КС вж. Йорданова, З. Constitutional court's case-law in 2019 concerning the conditions for appointment and for dismissal of civil servants. – В: Научни трудове на РУ, Русе, Изд.център на РУ, 2019, с. 50-62 - <http://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp19/7.1/7.1-8.pdf>. В частта за оспорването разпоредбата на чл. 22 ЗМДТ съм изложила аргументи в подкрепа на решението на Съда в статията си под печат: „Относно опре-

4. В Решение № 5 от 19.04.2019 г. по к. д. № 12/2018 г.<sup>16</sup> КС анализира няколко групи оспорени разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс (АПК)<sup>17</sup> и обявява противоконституционност на част от тях. В рамките на настоящото изложение ще бъдат посочени само аргументите на Съда, относими към понятието за правова държава и неговите компоненти.

а/ По отношение оспорената промяна на правилата на родовата подсъдност по административни дела КС приема, че няма противоречие с чл. 4, ал. 1 КРБ. Законодателят е целял постигане на съответствие между конституционната и законовата разпоредби, уреждащи компетентността на Върховния административен съд (ВАС) като първа инстанция. Привеждането на правилата на АПК в съответствие с тълкувателно решение на КС отговаря на обществените потребности и на принципа на правовата държава. С промяната се внася яснота и предвидимост в АПК, като гражданите и юридическите лица отнапред са в известност пред кой съд като първа инстанция следва да подадат жалбата си срещу акт на висшите държавни органи<sup>18</sup>. В допълнение, оспорената разпоредба е ясно формулирана и не би следвало да се прилага противоречиво.

б/ Относно промяната в правилата за местна подсъдност на определени видове административни дела президентът счита, че тя създава непропорционални затруднения при търсенето на съдебна защита, отклонява се от принципа на правовата държава и от правото на защита. Според КС обаче справедливостта на една съдебна процедура има много измерения, едни от които са гарантирането на достъп до съд и разглеждането на делата в разумен срок. Щом правовата държава защитава и гарантира правата на човека, тя би следвало да създава такива условия за тяхната реализация, чрез които да гарантира най-доброто ниво за това. Атакуваното изменение обвързва за първи път местната подсъдност с постоянния адрес/седалище на адресата на индивидуалния административен акт. Така се създават необходимите правни гаранции за ре-

---

делянето размера на данъка върху недвижимите имоти в светлината на решение № 4 от 2019 г. на Конституционния съд”, представена като доклад на Международна научна конференция „Правни проблеми на икономическите отношения в Черноморския регион”, организирана от ВСУ „Черноризец Храбър” през 2019 г.

<sup>16</sup> КС е сезиран с искане от президента на Република България, по което е образувано к. д. № 12/2018 г., с искане от 53-ма депутати от 44-тото НС, по което е образувано к. д. № 13/2018 г. и с искане от омбудсмана на Република България, по което е образувано к. д. № 14/2018 г., за установяване противоконституционност и за произнасяне за съответствие с международното право на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.) (ЗИДАПК).

<sup>17</sup> Промяната на правилата на родовата подсъдност, промяната на правилата на местна подсъдност на определени видове административни дела, въвеждането на закрити вместо открити заседания в касационното производство по административни дела; повишаването размера на прости държавни такси и въвеждането на пропорционални такси върху определяем материален интерес при подаване на касационна жалба, частна жалба и молба за отмяна на влезли в сила съдебни актове; относно премахването на възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони; чл. 192а, изречение второ АПК, която гласи: „Съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение”.

<sup>18</sup> Ясната и отразяваща задължителното тълкуване, дадено от КС, правна норма на АПК не може да дезориентира правните субекти по въпросите за родовата подсъдност. Конституционният съд не споделя становището на президента, че липсата на изчерпателно посочване на конкретните административни актове, издавани от висшите държавни органи на изпълнителната власт, ще доведе до неяснота у потенциалните жалбоподатели и до забавено правосъдие, с което ще се наруши правото им на защита.



лизиране правото на защита, елемент от която е правото на гражданите на справедлив процес, реализиран чрез бърз достъп до съд и решаване на делото в разумен срок<sup>19</sup>.

в/ По повод оспореното въвеждане на закрити вместо открити заседания в касационното производство по административни дела КС приема, че с оглед спецификите на производството пред всяка касационна инстанция, която има правомощие да се произнесе само по законосъобразността, правото на публичност би могло да търпи ограничения, стига други основни характеристики на справедливия процес (като изискване на правовата държава) да не бъдат засегнати. Основен елемент на изискването за справедлива съдебна процедура е състезателното начало и принципът за равнопоставеност на страните. Предвиденото право и задължение на прокурора при разглеждане на делото в закрито заседание да даде заключение в двумесечен срок от образуването на делото (или в друг, определен от съда срок), без да е налице процедура то да се изпрати на страните, за да могат те да се запознаят с него, и без да е предвидено право да отговорят на изложените в него доводи и съображения, обаче противоречи на принципите на състезателност и равенство на страните в процеса, поради което е противоконституционно.

г/ Отделен параграф на решението е посветен на оспорените разпоредби относно повишаването размера на простите държавни такси за гражданите, едноличните търговци, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги – от една страна и организациите – от друга страна, и въвеждането на пропорционални такси върху определяем материален интерес при подаване на касационна жалба, частна жалба и молба за отмяна на влезли в сила съдебни актове<sup>20</sup>. В искането на президента се твърди, че уредбата на таксите в касационното производство противоречи на чл. 60, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията<sup>21</sup>, а в искането на депутатите – че оспорените

<sup>19</sup> Мотивите на законодателя за това решение са подчинени на легитимна цел – улесняване на гражданите като адресати на индивидуален административен акт при евентуална негова незаконосъобразност да сезират административния съд по техния постоянен адрес/седалище, с което административното правосъдие „се доближава“ до гражданите. Така се реализира задължението на държавата да организира съдебните си процедури по начин, че да даде възможност на съдилищата да спазват всяко от изискванията за гарантиране на справедлив процес, включително и като делата се разглеждат в разумен срок. Струпването на дела в определени съдилища предвид обстоятелството, че седалищата на административните органи или техните териториални подразделения съвпадат със съответния съдебен район, крие сериозен риск от забавено правосъдие. За това обстоятелство правовата държава следва да държи сметка, тъй като носи отговорност за вредите, произтичащи от продължилата извън разумния срок съдебна процедура. Нормите относно местната подсъдност не трябва да създават на правните субекти процесуални неудобства от гледна точка на продължителността на производството, които да правят прекомерно трудно упражняването на правата им.

<sup>20</sup> По-конкретно оспорени в тази връзка са чл. 227а АПК; чл. 235а АПК; чл. 242а АПК; чл. 161, ал. 4 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и § 111 ПЗРЗИДАПК (с който в ЗООС в чл. 99 се създава ал. 12).

<sup>21</sup> Според президента въвеждането на пропорционални такси е несъвместимо с административното правосъдие, при което споровете са за незаконосъобразно осъществяване на държавно управление. Липсата на легална дефиниция на понятието „определяем материален интерес“ ще доведе до непредсказуемост, правна несигурност и разнородна съдебна практика. Президентът смята, че разпокъсаността на правната уредба относно размера на таксите в няколко различни по степен нормативни акта не съответства на правовата държава. Според омбудсмана не е намерен балансът между увеличението на таксите при касационното производство и правото на достъп до съд, а оспорените разпоредби възпрепятстват голяма част от гражданите при защита на основните им права.

законови разпоредби водят до прекомерно, несъразмерно и непропорционално увеличение на таксите, което представлява законодателен произвол, противоречащ на принципа на правовата държава, част от който са изискването за пропорционалност и забраната за прекомерност.

В тази връзка КС намира, че § 111 ПЗРЗИДАПК (с който в Закона за опазване на околната среда в чл. 99 се създава ал. 12<sup>22</sup>) противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като не е ясен, точен и непротиворечив, а също и на чл. 55, ал. 1 от Конституцията<sup>23</sup>.

По твърдението за противоречие на новите такси за касационното производство с чл. 4, ал. 1 КРБ с оглед формулирането им в закон Съдът приема, че конституционно предвидената възможност законодателят да предостави определянето на размера на таксите на изпълнителната власт не пречи и него самия в закон да определя размера на дължимите такси. Действително, към момента на делото таксите, събирани в административното съдебно производство, се уреждат в няколко, и то различни по степен, нормативни акта. Разпокъсаността на правната уредба на държавните такси в административното производство създава затруднения на гражданите и организациите, но това само по себе си не води до накърняване на правната сигурност на гражданите и не засяга техни конституционни права.

По исканията за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 227а АПК; чл. 235а АПК; чл. 242а АПК; чл. 161, ал. 4 ДОПК Конституционният съд не постига изискуемото по чл. 151, ал. 1 КРБ и чл. 15, ал. 2 ЗКС мнозинство.

• Според шестима от съдиите<sup>24</sup> искането е основателно и следва да бъде уважено, тъй като, макар средството за постигане на легитимните цели да е допустимо, то не е било необходимо, тъй като далеч надхвърля нужното, с което съществено накърнява основни конституционни права<sup>25</sup>. В една правова държава не е допустимо достъпът до върховната съдебна инстанция да е опосреден от сериозна финансова бариера особено, когато става въпрос за административни производства, на едната страна на които винаги стои орган на власт. Съдът е приемал в практиката си, че правораздаването е публична услуга, но тази „услуга“ не е съизмерима с която и да е друга, тъй като е гаранция за правовата държава и необходимостта от ползването ѝ е присъща на всеки правен субект на тази държава<sup>26</sup>. За разлика от другите услуги, предоставяни от държавните органи и от общините, правосъдието закриля правата и законните интереси на цялото население и на всички организации, поради което то не

<sup>22</sup> Съгласно тази разпоредба държавна такса в касационно производство по обжалване на решението по оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) се определя по реда на АПК върху определяем материален интерес. КС приема, че околната среда е благо от най-висш порядък, което не може да бъде остойностено.

<sup>23</sup> Тъй като ограничава достъпа до съд на гражданите относно правото им на здравословна и благоприятна околна среда.

<sup>24</sup> Георги Ангелов, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Павлина Панова и Атанас Семов.

<sup>25</sup> Целите на законодателя изискват априори жалбоподателите да извършат преценка на основателността на своята жалба, което не е в компетентността на търсещия правосъдие, а на съда. Ако нередовността на жалбата се дължи на невнасяне на държавна такса, достъпът до касационна инстанция се прегражда, законността на първоинстанционния съдебен акт няма да бъде проверена и той ще влезе в сила. Целите на законодателя ще бъдат постигнати, но това ще стане по непропорционален начин, тъй като средството за тяхното постигане противоречи на принципите на правовата държава.

<sup>26</sup> КС е изтъквал, че правосъдието се осъществява, за да се възстанови законността, когато тя е нарушена.



трябва да е необосновано скъпо, което да го прави недостъпно. Ако държавата чрез едната от властите си (законодателната или изпълнителната) ограничава достъпа на гражданите до друга своя власт (съдебната), то такава държава губи качеството си на правова, защото ограничава възможността на правните субекти да отнесат пред съд правния спор със самата нея. В правова държава, в която съдебната власт е призвана да защитава правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, е недопустимо който и да е правен субект да няма гарантиран достъп до съд поради това, че не е в състояние да заплати държавна такса, която е условие за допустимост на жалбата. Законодателят не е използвал най-щадящото средство за постигане на поставената цел, с което е нарушил изискването за съразмерност на средството с целта. По този начин се създава съществена и непреодолима пречка за упражняване правото на защита пред касационната инстанция по административни дела в нарушение на чл. 56 и чл. 117, ал. 1 КРБ. С предприетите изменения на АПК за значително повишаване на таксите за сезиране на ВАС като касационна инстанция е нарушен принципът на пропорционалност между защитата правата на правните субекти и защитата интересите на правосъдието в посока съществено ограничаване на правото на защита и правото на достъп до съд. Според съдиите начинът, по който законодателят е въвел разделението между субектите по повод заплащаните от тях прости такси за касационно производство, противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Допустимото е нарушение на принципа на правовата държава, съгласно който „на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното“, тъй като той е длъжен „да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен начин. Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото“<sup>27</sup>. Освен това, използването на пропорионалната държавна такса не е дефинирано, което води до непредсказуемост и правна несигурност, тъй като не е ясно за гражданите и организацията. Неяснотата на закона предполага липса на сигурност у потенциалните жалбоподатели за вида на таксата (проста или пропорционална) и стойността на пропорционалната държавна такса пред касационната инстанция, което би могло да бъде възпиращо условие за подаване на жалба. Неясно дефинираното от законодателя понятие „определяем материален интерес“ би могло в определен момент да бъде запълнено със съдържание по тълкувателен път от ВАС, но това би означавало да се изчака създаването на противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона. В правовата държава е недопустимо законодателят да приема норми, които със самото си създаване залагат противоречивото им или неправилно прилагане. Това влиза в колизия с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като „изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а от тук – и за предвидимост, за съответствието им с принципите и ценностите на основния закон, са сред най-съществените негови измерения“<sup>28</sup>.

• Според другите шестима съдии<sup>29</sup> искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено, тъй като конкретна такса може да бъде противоконституционна само ако ней-

<sup>27</sup> Решение № 4/2011 г. по к. д. № 4/2011 г., Решение № 3/2013 г. по к. д. № 7/2013 г.

<sup>28</sup> Решение № 12/2016 г. по к. д. № 13/2015 г.

<sup>29</sup> Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагъзова-Финкова, Надежда Джелепова и Красимир Влахов.

ният размер е прекомерен и така препятства достъпа до съд. Предвидените в АПК държавни такси не представляват ограничения, стесняващи правото на достъп в такава степен<sup>30</sup>.

Предвид непостигането на изискуемото мнозинство в тази си част искането е отхвърлено. Независимо от това, аргументите на съдиите, поддържащи противоконституционност на конкретните оспорени разпоредби, заслужават специално внимание, тъй като акцентират на основни изисквания на правовата държава.

д/ Относно оспореното премахване на възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони, КС приема, че в правовата държава, когато става въпрос за правораздавателна дейност, достъпът до съд трябва винаги да е открит<sup>31</sup>. Нито една разпоредба на Основния закон обаче не изисква съдебното производство да премине през повече от един стадий<sup>32</sup>. Т.е. специален закон може да ограничи инстанционността на съдебното производство, без обаче да изключва достъпа до съд. КС в практиката си е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебната обжалваемост на административните актове, като приема, че изключенията могат да се оправдаят единствено с особено важни интереси на гражданите и обществото и да се отнасят само за отделни като вид административни актове, без да попадат в сферата на основните права или принципа на правовата държава. Текстът на чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията обаче се отнася само до административните актове и не може да се приложи по аналогия за актовете на административните съдилища, тъй като те са правораздавателни актове. Стандартите на правовата държава за достъп до съд и осигуряване на гражданите и организациите на правото на защита на техни права и законни интереси са гаранции и с достъпа само до една съдебна инстанция<sup>33</sup>.

е/ КС не приема аргументите, че оспорената разпоредба на чл. 192а, изречение второ АПК противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията и поставя държавата в привилегировано положение. В този текст законодателят изрично посочва момента, към който съдът извършва проверка на материалната законосъобразност на подзаконовите нормативни актове – това е моментът на постановяване на съдебното решение. Подзаконовият нормативен акт винаги трябва да е в изпълнение на закона и в рамките на закона. Това изискване трябва да е валидно към всеки момент от неговото действие и за него съдът следи служебно. Поради това чл. 15, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА) изисква съответствие на нормативните административни актове с Конституцията и с другите нормативни актове от по-висока степен. Ако в хода на производството пред съда до приключване на устните състезания законът, с който трябва да се съобразява нормативният административен акт, е изменен, настъпва нов юридически факт, който следва да бъде съобразен в съдебния процес. Според КС разпоредбата не създава правна несигурност, нестабилност и непредвидимост, а закрепва

<sup>30</sup> В допълнение, според съдиите, доколкото заплащането на държавна такса за касационното производство от държавните и общински органи е уредено за първи път в българското законодателство, така дори е преодоляно съществуващото нарушение на равенството на страните в процеса.

<sup>31</sup> Решение № 6/2008 г. по к. д. № 5 от 2008 г., Решение № 1/2012 г. по к. д. № 10/2011 г.

<sup>32</sup> Разпоредбата на чл. 121, ал. 1 от Конституцията гарантира на гражданите и юридическите лица право на защита във всички стадии на процеса, без обаче да уточнява колко и кои са тези стадии, като възлага на законодателя това да бъде направено чрез процесуалните закони.

<sup>33</sup> Кои ще са производствата, за които законодателят може да предвиди едноинстанционен съдебен контрол, е въпрос на целесъобразност, като изборът следва да бъде оправдан със защита на значими процесуални ценности като бързината на правораздаването, процесуална дисциплина и процесуална икономия.

изрично трайно установена практика на ВАС, с което постига точно обратния ефект. Искането не държи сметка за това, че дори подзаконовият нормативен акт да бъде отменен от съда поради материалната му незаконосъобразност, правният ефект от отмяната се поражда само занапред, като през време на действието му този акт се счита за законосъобразен и поражда валидни правни последици. Породените от такъв акт правни последици през периода на неговото действие се уреждат служебно от компетентния орган в срок не по-дълъг от три месеца от влизане в сила на съдебното решение.

**5. С Решение № 6 от 18.07.2019 г. по к.д. № 6/2019 г.** КС отхвърля искането на омбудсмана за обявяване противоконституционност на разпоредби от Изборния кодекс.

По повод разпоредбата, изключваща някои актове на ЦИК от съдебно оспорване трима от съдиите<sup>34</sup> се позовават на чл. 4, ал. 1 КРБ. Понятието „правова държава“, сочат те, означава и това, че всяка власт е регулирана от правото, упражнява се според правото и се контролира от правото. Изключването на неопределена и неопределяема част от изпълнителната власт от съдебен контрол не съответства на това конституционно понятие. Изключването на съдебния контрол над неограничен изрично брой административни актове според тримата съдии нарушава чл. 120, ал. 2 КРБ, затова не е управление според Конституцията<sup>35</sup>. По този текст обаче не се постига изискуемото мнозинство и искането е отхвърлено.

Искането за противоконституционност на някои от оспорените разпоредби от ИК се основава на твърдението, че заниженото мнозинство (обикновено), изискуемо за решения на избирателните комисии при повторно разглеждане на спора след отмяна от съда на решение за отказ противоречи „на принципите за правова и демократична държава“. Логиката на тази норма според КС обаче е, че когато отказ е вече отменен, малцинството не трябва да може да блокира процедурата и така да обезсмисли решението на отменящата инстанция. Така според КС се премахва възможността за злоупотреба с право, което очевидно съответства на принципа на правовата държава.

**6. С Решение № 7 от 17.07.2019 г. по к.д. № 7/2019 г.** КС единодушно обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изр. 2 от Закона за митниците (ЗМ), съгласно която „Митническите служители, които са митнически органи по смисъла на закона, могат да бъдат само лица, които не са привлечени като обвиняеми или не са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер.“ В мотивите си Съдът приема, че възможността правото на труд да бъде ограничавано в името на друга висша конституционна ценност поставя въпроса за допустимите от Конституцията предели на ограничаването. Постулатът за съразмерност, сочи КС, е мерило за границите на търпима намеса на държавата в пространството на основните права и е изведен като компонент на принципа на правовата държава. При определяне на изискванията за заемане на държавна служба законодателят следва да постигне баланс между правото на участие в управлението, от една страна, и потребността да се осигури квалифицирано, отговорно и лоялно упражняване на държавната власт, от друга. Тези две конституционни ценности трябва да се срещнат и да бъдат съвместени посредством метода на балансирана преценка на конкуриращи се принципи и ос-

<sup>34</sup> Георги Ангелов, Гроздан Илиев и Атанас Семов.

<sup>35</sup> Според тримата съдии в случая на ЦИК се дава възможност да взема решения извън законната си компетентност, които да не подлежат на юридически контрол, т. е. да управлява не според, а във от закона.

новни права като същностен компонент на правовата държава<sup>36</sup>. Изходът от повдигнатия спор зависи от отговора на въпроса дали въведеното с оспорената разпоредба ограничение в правото на труд е необходимо, подходящо и съразмерно средство за постигане на целения резултат в една правова държава, от която се очаква да защитава балансирано правата и свободите на всички свои членове. В правовата държава мерило за моралната непригодност да се изпълнява държавната служба по предписания от Конституцията начин – съобразно волята и интересите на нацията, е влязлата в сила присъда за извършено престъпление. КС не отрича принципно подход, при който достъпът до държавна служба се прегражда и преди осъждането, но въпросът е за мярката, защото всяко ограничаване на правото на труд, без да е постигната достатъчно висока степен на сигурност, че лицето е неспособно да се ръководи от „волята и интересите“ на нацията, посяга върху сърцевината на това право. Съдът правилно приема, че оспорената разпоредба създава предпоставки за ограничаване на правото на труд, без да е достигнат конституционно търпимият предел, отвъд който заемането на държавна служба в митническата администрация би било морално неприемливо<sup>37</sup>. Така, наред с други аргументи, и неспазването изискванията на правовата държава е основание за обявяването противоконституционността на оспорения текст.

**7. В Решение № 8 от 15.11.2019 г. по к.д. № 4/2019 г. (по повод оспорване разпоредбата на чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни) КС приема, че задължението за зачитане същностното съдържание/твърдото ядро на основните права е изведено в практиката на ЕСПЧ, а националните конституционни юрисдикции също се позовават на изискването за съхраняване на същностно съдържание на основните права като измерение на правовата държава. Принципът на законност според КС е ядрото на правовата държава във формален смисъл. Изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а от тук и за предвидимост, за съответствието им с принципите и ценностите на основния закон, са сред най-съществените негови измерения. Особено строга е нетърпимостта към формулирането на неясни, двусмислени законови разпоредби, когато законодателят навлиза в сферата на правата и свободите на индивида. Друг важен аспект на изискването за законност е, че законът ясно трябва да указва на адресатите си какво е недопустимо. ЕСПЧ поддържа, че едно правило може да бъде възприемано като закон само ако е формулирано с достатъчна прецизност, за да позволи на индивида да регулира своето поведение. Неясните разпоредби се поддават на твърде широки тълкувания както от съответните органи на публичната власт, така и от тези, чието поведение се регулира, поради което създават възможност за злоупотреба и могат да бъдат прилагани от органите на публична власт в хипотези, които не са свързани с тяхната основна цел. Всичко това води до непредвидимост и правна несигурност за адресатите. КС анализира оспорената разпоредба и заключава, че тя не отговаря на изискванията за разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота. Макар целта на закона да е легитимна, употребата на неясни понятия прави невъзможно адресатите да съобразяват поведението си с разпоредбата. Неразбираеми, неопределени и припокриващи се по смисъл са някои от установените в нея критерии, от което възниква проблем за цялостното прилагане на текста.**

<sup>36</sup> Само така се гарантира ефективност на държавното управление, но едновременно с това и недопускане на дискриминация в процеса на осъществяване на управлението.

<sup>37</sup> Повече аргументи в подкрепа на това виждане съм изложила в правното си мнение по посоченото конституционно дело, достъпно на: <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/562>.

Конституционно допустимият предел за законодателно навлизане в конкретното основно право е неговото същностно съдържание – то не подлежи на политическо предоговаряне чрез текущо законодателство. Без регулация държавата не би могла да гарантира основните права, но всяка регулация, надхвърляща социалната потребност, противоречи на логиката на основните права като отбрана на автономната сфера на индивида срещу държавата. Оспорената разпоредба се доближава по своя интензитет до конституционната граница на ограничаване на свободата на изразяване и информация, което я определя като непропорционална за преследваната легитимна цел, поради което тя е и конституционно нетърпима. КС е последователен, че когато неяснотите или неопределеностите на една законова разпоредба са достатъчно сериозни и поставят под съмнение годността ѝ да регулира обществените отношения, то тази разпоредба е противоконституционна на основание нарушаване принципа на правовата държава. В допълнение КС сочи също, че подходът на законодателя е крачка към изграждане на йерархичен ред на основните права; това обаче противоречи на международните договори и на националните конституции на съвременните демократични правови държави, които установяват равноценност на правата<sup>38</sup>. КС отново утвърждава, че спазването на принципа за пропорционалност е белег на правовата държава. Поради това, че чл.25з, ал.2 ЗЗЛД, с въведените неясни критерии за законосъобразност, създава непредвидимост и правна несигурност и ограничава правото на свобода на изразяване и информация непропорционално на преследваната цел, в контекста на журналистическото изразяване, Съдът намира, че тази разпоредба противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

8. В последното си за 2019 г. **Решение № 9 от 05.12.2019 г. по № 8/2019 г.** (по повод оспорване на разпоредби на Закона за държавната собственост) КС отново се позовава на трайната си практика, че принципът на правовата държава изисква от законодателя да е последователен и предвидим. Необходимо е приеманите от него закони да гарантират правната сигурност и да зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица права, без да ги засягат непропорционално. Когато се налага ограничаване на конституционно защитени права, то следва да бъде правно обосновано и еднакво за всички, в името на друг също конституционно защитен обществен интерес.

Правовата държава предполага липсата на противоречие между текстовете на един закон, наличието на единна система от ясни правила, които да не създават несигурност сред адресатите си с възможността да бъдат различно интерпретирани и прилагани. В своята практика КС е нееднократно е правил извода, че когато рамката на съответното изключение не е определена по начин, който изключва всякакво двусмислие, съмнение и неопределеност, за да осигури еднаквото прилагане на изключението за всички еднакви случаи, е налице нарушение на конституционния принцип на правовата държава. По тези съображения съдът намира, че оспорената разпоредба на чл. 42а, ал. 3 ЗДС<sup>39</sup> не изпълнява конституционните изисквания за гарантиране на

<sup>38</sup> КС подчертава, че Конституцията съдържа висши ценности, които не могат да бъдат отхвърляни или променени в тяхната същност от законодателя, защото са фундаментът на установения правен ред. Тези висши ценности са интегрална част от конституционните императиви, за съответствие с които следва да се преценяват всички закони. Съдът приема, че неговата задача е да брани стабилността на правната система, основана на конституционните императиви, и да я предпазва, включително от законодателна заплаха.

<sup>39</sup> Според КС редакцията на разпоредбата е неясна до степен на неразбираемост, което поставя под съмнение възможността ѝ да регулира обществените отношения. Налице е двусмислие и

правовия ред в държавата, на правната предвидимост и сигурност, поради което е в противоречие с принципа на правовата държава и Съдът правилно я обявява за противоконституционна.

9. В мотивите на **Решение № 1 от 04.02.2020 г.** по к.д. № 17/2018 г.<sup>40</sup> шестима от съдиите<sup>41</sup> излагат съображения относно същността на правовата държава – такава е държавата, в която всяка власт е подчинена на правото, а не правото – на властта. За да бъдат конституционносъобразни, приеманите от Народното събрание (НС) актове трябва да съответстват както на Конституцията, така и на останалите действащи закони, и това трябва да е задължителна част от контрола за конституционносъобразност, упражняван от КС. Не е конституционно допустимо приемането на законова норма, която противоречи на действаща друга законова норма, както и нарушаването на действаща императивна законова норма. Многопластовото конституционно понятие „правова държава“ имплицитно съдържа изискване правото, което е нейната основа, да е разумно и справедливо. Едно от изискванията на Закона за нормативните актове (ЗНА) е при изработването на проект на нормативен акт да се извършва предварителна оценка на въздействието и се провеждат обществени консултации<sup>42</sup>. Изключенията от правилата на ЗНА трябва да бъдат тълкувани и прилагани стриктно, не разширително.

Обратно, според другите шестима съдии<sup>43</sup> преценката дали предложените между първо и второ четене промени противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо четене, е единствено на парламента. Няма конституционно изискване при осъществяване на реформи синхронизацията в нормативната уредба да се постига винаги и само чрез приемане на отделни закони за изменение и допълнение на съответните закони. Абсолютизирането на подобен подход би създадо предпоставки за противоречива, неясна или взаимноизключваща се нормативна уредба, в нарушение на принципа на правовата държава<sup>44</sup>.

Като подкрепям по принцип позицията на първата група съдии по повод конкретните оспорени разпоредби, смятам, че преценката за наличието и тежестта на нарушението на законодателния процес (при приемане на разпоредби въз основа на предложения между първо и второ гласуване на законопроект, регулиращ друга материя) следва да е винаги конкретна и задълбочена, да се установи в каква степен се засег-

---

непрецизност в изказа, което неминуемо ще доведе до противоречие при приложението на закона, както и до различна съдебна практика.

<sup>40</sup> Делото е образувано по искане за обявяване противоконституционност на текстове от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г.

<sup>41</sup> Г. Ангелов, Гр. Илиев, Н. Джелепова, П. Панова, Ат. Семов и Кр. Влахов, които са на мнение, че искането е частично основателно. По делото обаче не се формира мнозинство и искането е отхвърлено.

<sup>42</sup> Така засегнатите/облагодетелствани групи правни субекти се запознават с проекта, може и да се установят възможности за други, по-щадящи разрешения. Това са необходими елементи от правната справедливост.

<sup>43</sup> Б. Велчев, Ан. Анастасов, М. Карагьозова – Финкова, К. Пенчев, Ф. Димитров и Т. Райковска.

<sup>44</sup> Правовата държава във формален смисъл е държавата на правната сигурност, което на свой ред предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви. В правовата държава нормотворчеството изисква законовите разпоредби да се съгласуват и да не се създават взаимноизключващи се правни положения. ЗНА и Указ №883 не поставят изискване изменението и допълнението на даден закон да се извършва винаги и само със закон за изменение и допълнение на същия. Законодателят извършва преценка по целесъобразност във всеки конкретен случай има ли нужда от приемане на нов закон или промяна в съществуващ.



нати основните компоненти и изисквания на правовата държава. Ако са нарушени условията на правовата държава, КС може да обяви противоконституционност на законова разпоредба и поради противоречие с други закони или други разпоредби в същия закон<sup>45</sup>.

**10. В Решение № 3 от 28.04.2020 г. по к.д. № 5/2019 г.** (към което е присъединено и к.д. № 12/2019 г.) за тълкуване на разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията КС сочи, че върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1) е ядро на принципа на правовата държава и на конституционната демокрация. Принципът на правовата държава е универсален конституционен принцип, на който се основава цялата правна система. Съдът отново изтъква, че понятието за правова държава няма общоприето, абсолютно очертано съдържание, но съществени елементи от ядрото му са: отричане на абсолютната власт в държавата, признаване господството на правото, инкорпориращо най-висшите цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол. Многопластовото съдържание на конституционния принцип на правовата държава, формирано от съчетаването на двата елемента – формалния, включващ правната сигурност, и материалния, обхващащ материалната справедливост – е вътрешно присъща негова характеристика<sup>46</sup>. Само КС е компетентен да установи с общозадължителна сила противоречието на закон с принципите, ценностите и разпоредбите на Конституцията, с което гарантира нейното върховенство.

*- По въпроса за правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт,* КС приема, че в чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията е възприето правилото за действие на решението за противоконституционност *занапред (ex nunc)* – след влизането в сила обявеният за противоконституционен акт престава да регулира обществени отношения. Тази последица с действие „ex nunc” може обаче да се осъществи пълноценно само спрямо нормативни актове. Правните последици от ненормативните правни актове се пораждаат веднъж в правния мир към момент, който предшества във времето влизането в сила на решението на КС, поради което решението не може да прегради занапред регулативното им действие. Затова според Съда при обявена противоконституционност на ненормативни правни актове върховенството на Конституцията може да се гарантира само ако обявената противоконституционност има действие от момента на тяхното приемане или издаване. КС приема, че тук не е налице пропуск на конституционния законодател, а „се проявява богатата битност на принципа на правовата държава”. Действие напред във времето на реше-

<sup>45</sup> Съдът е коментирал тази възможност и в други свои актове – вж. например посочените по-долу Решения № 5 и 9 от 2020 г. По к.д. № 17/2018 г. обаче съдиите не успяват да постигнат мнозинство по въпроса за наличието на такова нарушение. За съжаление все по-честа стана практиката НС да приема закони, с чиито преходни и заключителни разпоредби се изменят и допълват други закони, нямаша пряка връзка по регулирана материя с приемания; а това трудно може да се приеме за кореспондиращо с изискването за правна сигурност.

<sup>46</sup> Контролът за конституционност е един от основните механизми на конституционната правова държава. Правовата държава не търпи законодателство, което противоречи на Конституцията. В държавите с концентриран контрол за конституционност, при такова противоречие върховенството на Конституцията се брани чрез обезсилване на противоконституционните закони от специално създаден и овластен с тази задача орган, какъвто е КС. КРБ утвърждава института на контрола за конституционност в чл. 149, ал. 1, т. 2.

нието за противоконституционност (ex nunc) според Съда е проекция във времето на разбирането за правната сигурност (правова държава във формален смисъл), докато обратното действие (ex tunc) доближава по-плътно правните последици на такова решение до повелята за правна справедливост (правова държава в материален смисъл). При решенията, обявяващи противоконституционност на нормативен акт, конституционният законодател в чл. 151, ал. 2, изр. 3 КРБ дава предимство на правната сигурност, а чл. 22, ал. 4 ЗКС изисква възникналите правни последици от противоконституционния акт да се уредят от постановилия го орган. Така според Съда е постигнат баланс между правната сигурност и правната справедливост. При контрола за конституционност на ненормативни правни актове обаче не стои дилемата за избор между „ex tunc“ или „ex nunc“ ефект на решението на на КС, а върховенството на Конституцията може да се гарантира ефективно единствено ако обявеният за противоконституционен акт е невалиден от момента на постановяването му. Затова ненормативните правни актове (закони във формален смисъл, решения на Народното събрание и укази на президента), обявени за противоконституционни, според КС са невалидни от момента на приемането или издаването им, а ако са приети преди КРБ невалидността им настъпва от момента на влизане в сила на Конституцията<sup>47</sup>. Обявената „ex tunc“ противоконституционност на ненормативен акт би могла да постави редица въпроси, чието разрешаване е от компетентността на органа, постановил акта. До уреждането им, при правен спор тези въпроси се решават от съдилищата съобразно Конституцията, принципите и правилата на съответното отраслово право.

Смятам, че тази част от решението на КС изразява стремежа се постигнат всъщност два ефекта – от една страна да се обезпечи върховенството на Конституцията и задължителността на актовете на Съда, а от друга – да не се нарушава компетентността на други държавни органи.

*- По въпроса за действието на решението на КС, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и правоотношения, предмет на висящи съдебни производства,* Съдът приема, че неприлагането на противоконституционния закон само занапред брани правната сигурност и доверяването на адресатите на закона, че той е съобразен с Конституцията. Възникналите от прилагането на закона правни последици в рамките на правоотношения, приключили до влизане в сила на решението на КС, се запазват, освен ако НС не постанови друго (чл. 22, ал. 4 ЗКС)<sup>48</sup>. Правните последици от прилагането на противоконституционния акт до влизане на решението на КС в сила следва да бъдат уредени от органа, постановил акта, и то съобразно мотивите на КС, за да се гарантира и правната справедливост<sup>49</sup>. При правоотношенията, които не са приключени към вли-

<sup>47</sup> В тези случаи решението на Конституционния съд не застрашава правната сигурност, защото има действие само по отношение на преките последиците на обявения за противоконституционен ненормативен правен акт и не засяга останалите правни последици, настъпили след приемането му, които произтичат от други закони.

<sup>48</sup> Последното е приложимо и за закони с еднократно действие, изчерпано преди влизането в сила на РКС.

<sup>49</sup> Самата Конституция съдържа механизъм, чрез който да се постигне нужното равновесие между правната сигурност и правната справедливост като компоненти на принципа на правната държава. От конституционния принцип на правната държава произтича задължението на органа, предвидено в чл. 22, ал. 4 от ЗКС, а то се свързва и с отговорността на държавата по чл. 7 КРБ. Уреждането на правните последици от прилагането на противоконституционния акт до обявяването му за такъв не е в правомощията на Конституционния съд, но неговото решение

зането на обезсилващото решение на КС в сила (заварени правоотношения), въздействието на противоконституционния закон спрямо тях се преустановява, защото според чл. 151, ал. 2, изр. 3 КРБ неговото прилагане е вече забранено. Спрямо неприключените правоотношения противоконституционният закон не се прилага, а НС урежда правните последици от прилагането му до влизане в сила на решението. Прилагането на обявен за противоконституционен закон към висящо производство би било в противоречие с върховенството на Конституцията. Спрямо правоотношения, предмет на висящи съдебни производства, обявеният за противоконституционен закон също не се прилага. Целта е да се осуети постановяване на съдебни решения в противоречие с решението на КС и уронващи върховенството на Конституцията<sup>50</sup>. Конституционната уредба цели законът, който противоречи на Конституцията, да не бъде приложен, да не възникнат противоконституционни и в този смисъл несправедливи правни последици от прилагането на такъв акт и да не бъдат нарушени правата на личността. Конституционният законодател е въвел балансиращ механизъм за гарантиране на правна сигурност и справедливост. Конституционните разпоредби на чл. 151, ал. 2, изр. трето и чл. 150, ал. 2 имплицитно съдържат идеята, че правилото за действие „за-напред“ се прилага, освен ако не води до крайна несправедливост. Правната сигурност, сочи правилно КС, е сигурност, основана единствено на валиден закон. Така, за правоотношенията, предмет на висящи съдебни производства, обявеният за противоконституционен закон не се прилага, а съдът решава спора, позовавайки се пряко на КРБ, когато е възможно, както и чрез аналогия на закона и на правото. Това виждане на КС като че ли се възприема относително безпротиворечиво в теорията.

*- По третия въпрос – за условията, при които се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действия,* чрез тълкуването на конституционните разпоредби Конституционният съд се приема за участник в изграждането на ясна, безпротиворечива и единна правна система, основана на върховенството на Конституцията. Съдът обаче не е обвързан „завинаги“ от своите правни разбирания, а при обществена необходимост и социална оправданост може да формира нови разбирания и правни категории, повлияни от еволютивното правно мислене и от оценката на променените обстоятелства<sup>51</sup>. Конституционният принцип, установен в чл. 4, ал. 1 КРБ, търпи еволюция и непрекъснато се обогатява с нови елементи и проявни форми. Днес в практиката на Конституционния съд се споделя разбирането за правовата държава, което включва както принципа на правната сигурност (формалния елемент), така и принципа на материалната справедливост (материалния елемент). В понятието „правова държава в материален смисъл“ се влага разбирането за

---

задължава органа, постановил акта, да изпълни конституционното си задължение, което е и смисълът му на елемент от конституционния механизъм за балансиране на властите. Мерките, които органът следва да приеме, за да уреди правните последици от прилагането на акта до влизане на решението на КС в сила, са иманентна част от процеса на осигуряване на върховенството на Конституцията.

<sup>50</sup> Противното разбиране е несъвместимо с върховенството на Конституцията, с нейното непосредствено действие, с духа и принципите на правовата държава.

<sup>51</sup> Така, в предходно свое тълкувателно решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г. КС е приел, че обявяването на противоконституционност на закон създава възможност за законова празнота, което застрашава правната сигурност. Възстановителното действие на решението за противоконституционност, възприето в посоченото решение, съответства на разбирането за правова държава във формален смисъл, която не търпи правен вакуум. По настоящото дело обаче Съдът изоставя това свое разбиране.

държава на справедливостта, където самата конституционна организация на държавната власт е обвързана с основните права като висша ценност; тяхната реализация е смисъл и цел на нейното упражняване. Под „правова държава във формален смисъл“ се разбира държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно, недвусмислено и безпротиворечиво определено, функционират механизми и институции, които гарантират спазването на правните предписания. КС правилно приема, че е възможно да възникне конфликт между възстановителното действие на решението за противоконституционност и други елементи на правовата държава<sup>52</sup>. Принципът на правовата държава допуска такъв възможен конфликт и предвижда преодоляването му чрез метода на балансирана преценка. КС няма средства да постигне баланс между възстановителното действие на решението за противоконституционност и другите елементи на принципа за правовата държава, защото предмет на конституционен контрол са само действащи правни актове<sup>53</sup>. От компетентност на парламента е, ако прецени, да преодолее правния вакуум, който може да възникне от решението на КС за противоконституционност на закон, като държи сметка за баланса между отделните измерения на правовата държава. Това произтича пряко от върховенството на Конституцията и принципа на правовата държава, задължаващи всеки държавен орган да спазва Конституцията и законите. Предвид гореизложеното КС изоставя предходната си практика и приема, че решенията му, с които обявява противоконституционност на закон, изменящ или отменящ действащ закон, не поражда възстановително действие. Тази част от решението на КС представлява съществена еволюция в практиката на Съда по тълкуване на Конституцията.

**11. С Решение № 4 от 14.05.2020 г. по кд. № 9/2019 г.** КС отхвърля искането на състав на ВАС за установяване противоконституционност на чл. 142, ал. 1 АПК. Съдът отново изтъква, че принципът за върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1 КРБ) е основно изискване на демократичната правова държава. За да се гарантират правната сигурност и върховенството на Конституцията, като се намали възможността един оспорен пред КС закон да поражда правни последици до произнасянето на Съда, чл. 150, ал. 2 КРБ задължава при контрола по конкретен повод, предизвикан от състав на ВКС или ВАС, преди да се внесе въпросът в КС, производството по делото да бъде спряно. След влизането в сила на решението на Конституционния съд пречката за развитието на спрените съдебни и административни производства отпада и те следва да бъдат възобновени, а спорният въпрос по тях трябва да бъде решен съобразно постановеното от КС. Ако е спряно съдебно производство, съдът след възобновяването трябва да постанови съдебния си акт, като остави неприложена обявената от Конституционния съд за противоконституционна норма. Следователно, ако материалният закон, действал към момента на издаването на индивидуалния или общия административен акт, е обявен от КС за противоконституционен, той няма да се приложи по заварените неприключили правоотношения, висящи пред съд или пред адми-

<sup>52</sup> Например предходната редакция на оспорената разпоредба може също да е противоконституционна и това да застрашава права и свободи на гражданите (правова държава в материален смисъл) или пък да не се вписва безпротиворечиво в действащата правна система (правова държава във формален смисъл).

<sup>53</sup> Възстановително действие на решението на КС спрямо предходната редакция на оспорената норма би могло да се прояви от момента на влизането му в сила. До този момент действа редакцията на нормата, която е обявена за противоконституционна. Ето защо Съдът не може да се произнесе в същото производство и за конституционносъобразността на предходната редакция на нормата – нейното действие още не е възстановено.

нистративен орган. КС последователно приема, че изключително важен аспект на принципа на правовата държава и в частност на изискването за правна сигурност, предвидимост и стабилност на законодателните решения, е забраната за обратно действие на правните норми. В административното право при индивидуалните и общите административни актове е приложим законът, който е в сила към момента на издаването им. Този принцип възплъщава правната сигурност и предвидимост в този клон на правото. Важен аспект на правовата държава в материален смисъл е забраната за произвол при упражняването на държавната власт. КС е приел, че произволът представлява „нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост“. Задължавайки административния орган при издаването на административен акт (индивидуален или общ) да приложи материалния закон, който действа към този момент, а съдът да извърши контрол за материална законосъобразност на административния акт именно съобразно този приложим закон, чл. 142, ал. 1 АПК обезпечава избягването на произвола по прилагането на материалния закон и неравното третиране на правните субекти. Поради това КС с основание приема, че атакуваната разпоредба не е противоконституционна, а гарантира правната сигурност, равенството на гражданите пред закона и защитава оправданите правни очаквания като проявление на принципа на правовата държава, възплъщайки в себе си предвидимост и забрана за обратно действие.

**12. С Решение № 5 от 02.06.2020 г. по к.д. № 3/2019 г.** КС отхвърля искането на омбудсмана за обявяване противоконституционност на чл. 14 ал. 2 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (ЗРВиКУ). КС поддържа разбирането, че „дори да има противоречия между разпоредби в законодателството, те биха могли да бъдат основание за противоконституционност, само ако по характер и степен са конституционно нетърпими, защото накърняват конституционни ценности и норми“, а оспорената разпоредба на ЗРВиКУ не води до такова противоречие. Според КС при напрежение между принципите, относими за уреждането на правоотношенията в дадена сфера, щом като е постигнат обществено потребен и оправдан баланс между тях в икономическия и социалния живот и това е намерило отражение в законовата уредба, не е налице противоречие с изискванията на правовата държава<sup>54</sup>.

**13. С Решение № 6 от 16.06.2020 г. по к.д. № 10/2019 г.** КС отхвърля искането на омбудсмана за установяване противоконституционност на разпоредби на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие. Съдът приема, че уреждането на подзаконово равнище на отделни второстепенни или несъществени елементи от правния режим на земята не е конституционно недопустимо и е въпрос за преценка за законодателна целесъобразност. В случая КС не установява нарушение на конституционните изисквания, но въпреки това в мотивите си подчертава, че преценката на законодателя кои елементи от правната уредба на дадени обществени отношения трябва да бъдат уредени със закон и кои – с подзаконов акт, трябва да се прави при зачитане на принципа на разделение на властите (чл. 8 КРБ) и принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1). Така, Народното събрание не може да се отказва от възложеното му с КРБ правомощие да е единствен законодател, като възлага например на изпълнителната власт уредбата на съществени елементи на определен кръг обществени отношения. Когато в правовата държава определени отношения е необходимо да бъдат уредени със закон, всички съществени елементи на правната уредба трябва да бъдат зак-

<sup>54</sup> КС приема, че обявяването на оспорената разпоредба за противоконституционна би довело до противоречие между ЗРВиКУ и общия Закон за водите, а оттам и с принципа на правовата държава.

репени именно и само със закон. Конституционно недопустимо е подлежащи на първична правна уредба обществени отношения да бъдат предмет на подзаконов акт<sup>55</sup>. Задължението на НС да осъществява законодателната власт прави невъзможно то да делегира на други държавни органи правомощия да уреждат по същество въпроси, които се отнасят до закона, и съответно да избягва пълното уреждане на такива въпроси, като възлага уреждането им в подзаконов акт. Това би създавало условия за нестабилност на правната уредба, възможност правилата да се променят по съображения от оперативен характер и извън политическия дебат в парламента, в противоречие с правната сигурност.

Що се отнася до оспореното въвеждане на законово изключение, такова може да бъде уредено от НС само когато са налице достатъчно сериозни основания и основателни причини и при ограничителни условия за неговото тълкуване и прилагане, особено когато става дума за конституционно защитена национална ценност.

Създаването на оспорената нова правна норма за извършени административни нарушения, предвиждаща значителни по размер санкции, също според КС съответства на принципа на правовата държава и на конституционното задължение на всеки гражданин да спазва и изпълнява Конституцията и законите на Република България.

**14. В Решение № 7 от 30.06.2020 г. по к.д. № 11/2019 г. КС се произнася по искане от пленума на ВАС за даване на задължително тълкуване на чл. 121, ал. 4 КРБ – „Актовете на правораздаването се мотивират“. КС приема, че правовата държава изисква последната и решаващата дума относно спазването на правата и законните интереси на гражданите и ЮЛ и разрешаването на правни спорове да принадлежи на съда. Отчита се, че изискването за мотивиране не се отнася само за правораздавателните (съдебните) актове, но и като цяло за държавните властнически актове, т.е. и за актовете на законодателната и изпълнителната власт (за които обаче е уредено в закон). За правораздавателните актове това изискване е закрепено на конституционно ниво, защото съдебната защита е най-важната правна гаранция както за правата и интересите на гражданите и ЮЛ, така и за законосъобразността на актовете и действията на администрацията. Според КС гарантираният достъп до съд е „завършващата тухла“ в сградата на правовата държава. Публичността на съдопроизводството е насочена да убеди обществото, че дейността на съдилищата гарантира законността и справедливостта, т.е. че държавата функционира като правова. Конституционното изискване за мотивиране на съдебните актове произтича от необходимостта да се осигури демократичната легитимност на съдилищата, схващана като публично зачитане на авторитета и доверие на гражданите към властта в държавата, самоопределяща се като „правова“<sup>56</sup>. Преценката за вида и тежестта на порока, от който страдат немотивираните съдебни актове, и за правните последици от този порок, според КС е от компетентност на законодателя, който е свободен да го уреди по законодателна целесъобразност, позволяваща му свобода на преценката за постигане на легитимна цел,**

<sup>55</sup> Самата природа на подзаконов акт предполага наличието в закона на базови правила и не допуска такива правила да се създават за първи път именно с подзаконов акт. Законната уредба трябва да бъде пълна и не би могла да има „рамков характер“. Недопустимо е от подзаконов акт да се очаква да запълва пропуски в уредбата на закона, а още повече – обществено отношение да търси правно основание само в подзаконов акт.

<sup>56</sup> Конституционното изискване за мотивиране на съдебните актове ще е изпълнено, когато са известни съображенията, въз основа на които се издава съответния съдебен акт, като определянето на структурата и задължителното съдържание на мотивите е от компетентността на законодателя.



каквато в случая е недопускането на немотивирани съдебни актове. Необходимо е обаче да се съобрази, че ако процесуалният закон определи немотивирания съдебен акт като нищожен (т.е. невалиден), формално той никога не би могъл да влезе в сила и винаги, т.е. безсрочно би могъл да бъде атакуван с жалба, което би накърнило правната сигурност, както и правото на разглеждане на делото в разумен срок. Същевременно, ако законодателят определи немотивирания съдебен акт като незаконосъобразен, той ще влезе в сила при липса на жалба, а страната не би могла пълноценно да упражни правото си на обжалване, ако не е запозната с аргументите за постановяването му, което би накърнило конституционното ѝ право на защита. Следователно и при преценка на правилата относно мотивирането на правораздавателните актове законодателят трябва да търси баланс между компонентите на правовата държава.

**15. С Решение № 8 от 30.06.2020 г.** по к.д. № 14/2019 г. КС отхвърля искане на Висшия адвокатски съвет (ВАДВС) за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 102, ал. 4 от Закона за данъка върху добавената стойност (ЗДДС). Съгласно трайната практика на Съда, правовата държава във формален смисъл е държава на правната сигурност, което предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви, разпоредбите им да са съгласувани, да не се създават взаимоизключващи се правни положения. В случая обаче КС не констатира противоречие с останалите разпоредби в ЗДДС или създаване на взаимоизключващ се правен режим. По отношение начина на приемане на оспорената разпоредба (внесена като предложение между първо и второ четене), КС неведнъж е подчертавал възможността да се внасят промени в законопроектите между двете гласувания<sup>57</sup>. По делото Съдът не установява нарушение на правилата на законодателния процес, макар двама от съдиите да представят съображения за обратното, които според мен са добре обосновани и заслужават особено внимание<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Съгласно Решение № 14 от 2001 г. „Конституцията не ограничава възможностите на законодателя да допълва или изменя проектите за закони между двете гласувания”, „съвсем естествено и конституционносъобразно е внесените законопроекти да бъдат изменени и допълвани в процеса на тяхното обсъждане”. Фазата за писмени предложения и допълнения по законопроектите осмисля провеждането на второ гласуване и почти винаги сред разпоредбите на закона ще има и такива, които се основават на предложения, направени между първо и второ гласуване, които не са били част от съдържанието на първоначалния законопроект.

<sup>58</sup> Според особеното мнение по делото на съдиите Влахов и Семов, което подкрепям, като резултат от използвания от законодателя подход при приемане на оспорената разпоредба, при пълно незачитане на установените от самия парламент изисквания за публичност на законодателния процес като гаранция за качество на законите, се поставя под съмнение функционирането на държавата като „правова”. Избягването на общественото обсъждане чрез внасяне на изцяло нови предложения между двете гласувания в НС покрива съдържанието на понятието „заобикаляне на закона”. Според двамата съдии е конституционно нетърпим възприетият подход, при който чрез използване на една иначе конституционносъобразна законодателна техника напълно се пренебрегват установени в обществен интерес принципи на нормотворческия процес. Ако се приеме, че изискванията за обществено обсъждане и оценка на въздействието не се отнасят до законодателните предложения, направени между двете гласувания, това рискува извращаване на законодателния процес, при което се публикуват формални „кухи” законопроекти, чието същинско съдържание ще може да бъде попълнено чрез предложения, разгледани и гласувани при пълна липса на публичност, обществена информираност и предварително обществено обсъждане. Приети по този начин закони обаче са със спорна и дори компрометирана демократична легитимност.

16. С Решение № 9 от 14.07.2020 г. по к.д. № 3/2020 г. КС обявява противоконституционност на няколко текста от Закона за социалните услуги (ЗСУ) и отхвърля искането в останалата му част. Съдът приема, че формулирането на правните норми е изцяло в правомощията на законодателя, но той е ограничен в тази си дейност от принципа на правовата държава, според който законите трябва да бъдат ясни, точни и безпротиворечиви, за да могат правните субекти да установят обхвата на своите права и задължения, а правоприлагащите органи – да разтълкуват и приложат законовите разпоредби. Закон, който съдържа толкова сериозни несъвършенства, до степен да не е годен да регулира съответните обществени отношения, според трайната практика на КС нарушава принципа на чл. 4, ал. 1 КРБ и не може да съществува в правния мир. В настоящия случай Съдът не открива неясноти, неточности или противоречия в използваните от закона и оспорени по делото дефиниции. КС обаче обявява разпоредбата на чл. 87 ЗСУ за противоречаща на чл. 4, ал. 1 КРБ, защото текстът остава неясен по отношение на гаранциите за спазване правата както на детето, така и на родителите – разпоредбата е формулирана твърде общо и не създава яснота за прилагащите я лица и институции. По отношение на някои от оспорените разпоредби КС подчертава, че е оправомощен да преценява съответствието на закон с Конституцията, а не противоречието между нормите в различните закони. Възможната несъгласуваност между различни законови норми може да бъде основание за противоконституционност единствено в случаите, когато тя води до нарушаване на конституционни принципи и норми, като например принципа на правовата държава. Според утвърдената практика на КС тълкуването на законовите разпоредби следва да се извършва доколкото е възможно конформно с Конституцията. Правовата държава не изключва и съществуването на бланкетни административнонаказателни разпоредби, стига деянията, съставляващи нарушения, и съответните наказания, да са определени в закон. КС отново се позовава на практиката си, че за да бъде спазен принципът на правовата държава, не само се налага отношенията, чието естество го изисква, да се регулират със закон, но и материята, която не се нуждае от законодателна уредба, да се уреди с подзаконов акт.

17. С Решение № 10 от 23.07.2020 г. по к.д. № 7/2020 г. КС отхвърля искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на новите чл. 63, ал. 2-7 от Закона за здравето (ЗЗ) относно извънредната епидемична обстановка. КС се придържа към трайната си практика, че с изключение на изрично посочените в чл. 57, ал. 3 от Конституцията основни права и свободи, ограничаване упражняването на основни права поначало е допустимо, без обаче да се накърнява същностното ядро на конкретното право. Гаранция за това е правилото, че ограничаването, когато е допустимо, се прави само със закон. В разпоредбите на ЗЗ е предвидено ограничаване упражняването на някои права на гражданите не на основание чл. 57, ал. 3 (при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение), а на основание на специалните ограничения, предвидени в Конституцията, които се отнасят до отделни основни права<sup>59</sup>. Алинея 2 на чл. 63 ЗЗ не нарушава установения в

<sup>59</sup> Законодателят е преценил, че ефективни действия за справяне със ситуация при извънредна епидемична обстановка следва да бъдат възложени на изпълнителната власт, която разполага с възможност за бързи и по-прости процедури за вземане на решения. Правомощието на МС да ръководи и осъществява вътрешната политика на страната, както и да осигурява обществения ред и националната сигурност, трябва да бъде реализирано винаги в съответствие с Конституцията и законите. При извънредна епидемична обстановка не се отнема правомощието на Народното събрание да приеме решение за обявяване на извънредно положение (чл. 84, т. 12

чл. 8 от Конституцията модел на разпределение на властта и не е противоконституционна. Разпоредбата на чл. 63, ал. 3 ЗЗ е оспорена с твърдение за противоречие с чл. 4 КРБ, тъй като според президента предвижда необосновано широко поле за ограничаване упражняването на основни права, което не съответства на принципа на правната държава и не издига във върховен принцип правата на личността. Според КС обаче законодателят не е уредил формално предпоставките за обосноваване на „непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите“, а чрез формулирането им в закона е спазил изискването за предвидимост при упражняване правомощията на органите на изпълнителната власт. Изрично посочените в ЗЗ критерии ограничават изпълнително-разпоредителния орган от евентуален произвол. По ясен и недвусмислен начин в закон са уредени предпоставките, при които е възможно и допустимо ограничаване упражняването на правата на гражданите, с което текстът е в съответствие с принципа на правната държава. Чл. 63, ал. 4-7 ЗЗ според президента противоречат на чл. 57, ал. 3 от Конституцията, но КС приема, че Конституцията допуска ограничаване упражняването на основни права да бъде направено и със закон, стига той да въвежда стандарта за това ограничаване. Конституцията определя интересите, чието спазване или защита може да изисква налагане на ограничаването – други конституционни права и ценности, които приоритетно трябва да бъдат защитени. Такива ценности са националната сигурност, народното здраве, общественият ред и моралът. Възможна е колизия при упражняване на основните права на гражданите и за решаване на противоречието между тях Конституцията си служи с метода на балансираната преценка, а КС е изградил стандарт за преценка на съответствието на ограниченията с КРБ. Упражняването на основните права на гражданите може да бъде ограничавано само в случаите, когато е налице легитимна цел (само в случай, когато това се налага, за да бъдат съхранени висши конституционни ценности, както и при необходимост да се предотврати засягането на други общественозначими интереси), основанието е установено със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение и е спазен принципът за пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел. Пропорционалността (забраната за прекомерност) е изискване на правната държава. Ограничаването на правата е съразмерно средство за постигане на определена цел, когато не се надхвърля степента на допустимото му ограничение, съизмерено със значимостта на защитавания интерес, и когато няма необосновано разширяване на основанията за ограничения в правата. Степента, в която е допустимо ограничаването на правото, е в зависимост от значимостта на защитавания интерес. По естеството си преценката за пропорционалност е винаги конкретна, като ограничението следва винаги да е съразмерно на целта, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане<sup>60</sup>.

**18. В Решение № 11 от 23.07.2020 г. по к.д. № 15/2019 г.** КС дава задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, като отговаря отрицателно на следния въпрос: „В надзора за законност и методическо ръководство върху дейността на

---

КРБ). НС запазва правомощието си да приема законодателни актове, с които да създава права/ задължения с по-широк обхват от сферата на здравеопазването. Съдебната власт и при извънредна епидемична обстановка остава гарант за правата на човека и тяхното пропорционално ограничаване.

<sup>60</sup> КС прави извода, че основанието, на което основни права на гражданите могат да бъдат ограничавани, е установено със закон (ЗЗ), в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение, ограничаването е временно, преследва легитимна цел (да бъде съхранен човешкият живот и здравето на гражданите), и е от общ интерес – належаща обществена нужда от опазване на народното здраве, поради което не е налице противоконституционност.

всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията, включват ли се случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, предвид общоприетия правен принцип „никой не може да съди себе си“ като елемент на правовата държава<sup>61</sup>. Правовата държава означава упражняване на държавната власт на основата на Конституцията и в рамките на законите. КС отново се позовава на трайната си практика, че „правилото на чл. 4, ал. 1 от Конституцията е основно начало на конституционния ред, основата на правното регулиране на всички обществени отношения“, като понятието за „правовата държава“ включва „правила за упражняването на властта“ и „изискването за ясно и точно определяне на органите, техните функции и взаимоотношения“. Многопластовото съдържание на правовата държава обхваща и изискването, че тези, които ще следят за спазване на законността, при упражняване на техните правомощия сами трябва да спазват законността. Рамките на осъществявания от главния прокурор надзор за законност се определят, като се изхожда от изискванията на принципа на правовата държава. Както надзорът за законност, така и методическото ръководство, което главният прокурор осъществява върху дейността на всички прокурори (чл. 126, ал. 2 от Конституцията), имат предназначението да осигуряват точното и еднакво прилагане на законите от всички прокурори, във връзка с постигането на общата конституционна цел на съдебната власт – защита на правата и законните интереси на гражданите, ЮЛ и държавата (чл. 117 КРБ). За всички методически указания, издадени от главния прокурор в изпълнение на правомощието му по чл. 126, ал. 2 КРБ, независимо от техния предмет и характер, също важи изискването за спазване принципа на правовата държава – да са в пълно съответствие с Конституцията и действащите закони. Упражняването на възложено от конституционния законодател правомощие не може да води до отричане по същество на самото правомощие. Надзорът за законност или методическото ръководство, осъществявани от главния прокурор, не трябва да бъдат противоконституционни, да накърняват конституционни принципи и права. Когато осъществяването на прокурорската дейност по чл. 127 КРБ е свързано със засягане на личните права и законни интереси на главния прокурор, упражняването от последния на конституционните му правомощия по чл. 126, ал. 2 би довело до накърняване на основни конституционни принципи и ценности. Конституционно недопустимо е правомощия, дадени на главния прокурор за защита на обществения интерес, да се използват в негов собствен интерес. КС правилно приема, че макар да не е изрично закрепено като юриспруденциален принцип в Конституцията, правилото „никой не може да бъде съдия сам на себе си“ е елемент от принципа на правовата държава<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Според КС конституционната уредба на структурата и правомощията на съдебната власт, като цяло и на прокуратурата като нейна самостоятелна част, представлява комплекс от допълващи се и взаимно обвързани конституционни разпоредби, които следва да бъдат тълкувани, като се държи сметка за конституционно установените в Основния закон принципи на правовата държава (чл. 4), независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2), равенство на гражданите пред закона (чл. 6) и право на защита (чл. 56).

<sup>62</sup> Смисълът му е осигуряването на безпристрастност при упражняване на правомощията по правораздаване, поради което се явява иманентен белег на справедливостта, прокламирана в преамбюла на Конституцията като висша ценност. Правилото „никой не може да бъде съдия сам на себе си“ се явява и неотменим принцип на всеки справедлив процес. За да се предотврати поставянето в риск на устоите на правовата държава в случаите на конфликт на интереси или основания за отвод на главния прокурор, извън сферата на правомощията му по упражняване на надзор за законност и методическо ръководство трябва да остане дейността на проку-

19. **Решение № 12 от 30.07.2020 г. по к.д. № 1/2020 г.** на КС е постановено по искане на главния прокурор на Република България за даване задължително тълкуване на чл. 103 от Конституцията на Република България. В рамките на настоящото изследване е от значение тълкуването на КС, че модерното разрешение за имунитета на държавния глава в една парламентарна република се основава на концепцията за ограничено управление и разделение на властите. Конституционната функция на президента със смисъла, който ѝ придава разпоредбата на чл.92, ал.1 от Конституцията, изисква да му бъде осигурена ефективна автономия и сигурност, така че неговата позиция да не е уязвима от партийните политически преценки, но от друга страна – да бъдат предвидени средства, позволяващи държавен глава с рушащо фундамента на нацията и държавата поведение да бъде отстранен. Поради това всяка конституционна правова държава посочва в своя основен закон границите на неотговорността на държавния глава и Конституцията на РБ е напълно в съответствие с това утвърдено в съвременния конституционализъм положение.

В мотивите си по отношение тълкуването на понятието „нарушение на Конституцията“ Конституционният съд приема, че дефинирането му от Съда чрез конкретни хипотези би било в несъответствие с водещия принцип на върховенството на правото. Народното събрание разполага със свобода на преценката за наличие на основание за повдигане на обвинение срещу президента и неговата квалификация във всеки конкретен случай, но тя винаги да трябва да бъде в контекста на конституционната функция на президента и на основополагащите принципи на конституционния ред.

20. С **Решение № 13 от 24.09.2020 г. по к.д. № 5/2020 г.** (към което е присъединено и к.д. № 6/2020 г.) КС отхвърля исканията на тричленен състав на ВАС и на депутати от 44-тото НС за обявяване противоконституционност на чл. 42, ал. 1, т. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)<sup>63</sup>. В акта си Съдът приема, че несъвместимостта е характеристика на правовата държава, в която законодателят е длъжен да осигури превеса на публичния интерес над частния, особено в случаите на колизия<sup>64</sup>. Съдът не споделя изразените от вносителите доводи, че

пора, който извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор.

<sup>63</sup> В искането на народните представители (по което е образувано к.д. № 6/2020 г.) се сочи, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 56, изр.1 вр. чл. 4, ал.1 от Конституцията, тъй като изключва възможността за осъществяване на съдържателен съдебен контрол относно неизпълнение на задължението на кметовете по чл. 41, ал. 3 ЗМСМА и води до „автоматично прекратяване“ мандата на кметовете по чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА. Изтъква се, че съдебният контрол като част от принципа на правовата държава следва да предполага извършване на индивидуална и диференцирана преценка за всеки случай, за да се постигне целта на законодателя във връзка със забраната на съвместимост на поста на кмета с определени длъжности и търговски дейности. От своя страна разпоредбата на чл. 41, ал. 1 ЗМСМА, към неизпълнението на която препраща чл. 42, ал. 1, т. 5 предвижда, че кметовете на общини, райони и кметства, кметските наместници, заместник-кметовете на общини и на райони и секретарите на общини не могат да извършват търговска дейност по смисъла на Търговския закон (ТЗ), да бъдат контролори, управители или прокуристи в търговски дружества, търговски пълномощници, търговски представители, търговски посредници, синдици, ликвидатори или да участват в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества и кооперации за времето на мандата им.

<sup>64</sup> Основната ѝ цел е да се осигури независимост на публичната служба, като се създадат гаранции срещу недопустими въздействия от страна на външни сили, като по този начин се защитават и интересите на обществото като цяло. Подобно виждане КС е застъпвал и в по-ранната си практика.

оспорената разпоредба не предоставя възможност за преценка на обстоятелствата и причините, довели до неизпълнение на задълженията по чл. 41, ал. 3 ЗМСМА, поради което противоречи на правото на защита и на принципа на правовата държава. КС се позовава на решенията си, в които е изяснявал същността и правната характеристика на правото на защита (уредено в чл. 56 КРБ) като основно, универсално право, „предоставено на всеки гражданин, за да защити нарушени или застрашени права или законни интереси“, като „в правовата държава съдебната защита е определящата форма на защита на нарушените права или законни интереси на гражданите“<sup>65</sup>. КС се аргументира, че в случая не е налице нито законов автоматизъм, нито невъзможност за съдържателен съдебен контрол по отношение прекратяването мандата на кметовете, съответно правилно приема, че разпоредбата на чл. 42, ал. 1, т. 5 ЗМСМА не противоречи на чл. 56, изр. първо, на чл. 16 и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

21. С Решение № 14 от 15.10.2020 г. по к.д. № 2/2020 г. КС по искане на Висшия адвокатски съвет обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 208, ал. 1 в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 – петнадесет години“ и на чл. 215, ал. 6 от Закона за устройство на територията (ЗУТ). Според КС разумен баланс между личния и обществения интерес се постига, когато ограничаването на правото (в случая на собственост) се извършва при съобразяване на принципа на правовата държава. Оспореният срок от 15 години за започване на отчуждителното производство за имоти, отредени по влезлия в сила подробен устройствен план за озеленени площи, противоречи на легитимните правни очаквания и създава правна несигурност, което противоречи на принципа на правовата държава. Регулирането на обществените отношения по принудителното отчуждаване на недвижими имоти на юридически и физически лица изисква от законодателя предвидима правна уредба. Отлагането на момента на започване на отчуждаването в полза на държавата или общините за срок от 15 години не постига такава предвидима и сигурна правна уредба по отношение на собствениците, а представлява вреда за тях, за която законодателят не е предвидил обезвреда<sup>66</sup>. Предвиждането на толкова дълги срокове само по себе си не е противоконституционно, но свободата на преценка, с която разполага законодателната власт в това отношение, е ограничена от принципа на пропорционалност като компонент на правовата държава. От този принцип произтича изискването намесата в правото на частна собственост да постига справедлив баланс между нуждите на общия интерес и защитата на основните права на гражданите. Именно при преценката дали е спасен дължимият баланс КС намира, че 15-годишният срок по чл. 208, ал. 1 ЗУТ е несъразмерно дълъг и съществено надхвърля необходимото за постигане на дефинираните цели – не е налице сериозно оправдание за наложителност на толкова дълъг период за започване на отчуждителните производства в тези случаи. В рамките на прекомерно дългия срок от 15 години на засегнатите собственици е наложено да

<sup>65</sup> Съдебният контрол върху административните актове, както е изтъквал Съдът, е „израз на правозащитната функция във всяка правова държава и чрез него се гарантира съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите“. Съгласно Решение № 1 от 2012 г. „само в правовата държава съществува действашо административно правораздаване в качеството му на един от основните фактори, които гарантират баланса и контрола между властите в държавното управление и върховенството на закона“.

<sup>66</sup> Правилно КС приема, че 15-год.срок не съответства и на публичния интерес от изграждане на съответните обекти, тъй като за това време обществените отношения не са застинали, а се развиват динамично, при което нуждата от отчуждаване за такива обекти може да отпадне и да възникне друга по-важна обществена нужда.



търпят бездействието на държавната или общинската администрация, ако тя не приеме действия по отчуждаване. КС поддържа, че липсата на добра организация и координация от страна на отделните държавни/общински органи и служби не може да бъде оправдание за нарушаване на конституционните права на собствениците<sup>67</sup>.

По повод другата оспорена разпоредба – тази на чл. 215, ал. 6 ЗУТ, според която не подлежат на обжалване общите устройствени планове, както и техните изменения, КС припомня, че в стремежа си да утвърди принципите на правовата държава и на разделението на властите Конституцията закрепва изискването за съдебен контрол за законност на актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат. В редица свои решения КС е подчертавал фундаменталното значение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и нейната основополагаща роля на гаранция за утвърждаване на принципите на правовата държава, на разделението на властите и на подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона. Общите устройствени планове, чиято необжалваемост е предвидена с оспорената ал. 6 на чл. 215 ЗУТ, несъмнено засягат гражданите и ЮЛ, чиито имоти са включени в тях. КС многократно е подчертавал, че правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер, при упражняването му НС е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните права. Необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото. В случая преграждането на пътя към съдебно обжалване на общите устройствени планове е лишено от конституционна легитимност, тъй като не е обусловено от висша конституционна ценност, в името на която правото на защита да отстъпи. Освен това не е спазена и повелята за равенство, тъй като държавата може чрез областния управител да защити държавните и обществените интереси, ако приеме, че те са засегнати от акта за одобряване на общия устройствен план, докато възможността за защита на личния интерес на гражданите е отнета. В тази насока оспорената разпоредба на чл. 215, ал. 6 ЗУТ нарушава и материалната справедливост като елемент от принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 КРБ.

22. Последното решение на КС за 2020 г. до момента е **Решение № 15 от 17.11.2020 г. по к.д. № 4/2020 г.**, с което Съдът по искане на 63-ма народни представители от 44-тото НС обявява за противоконституционни разпоредби на Закона за електронните съобщения<sup>68</sup>. КС констатира противоречие с принципите на правовата държава, както и редица други нарушения. По отношение спазването на чл. 4 от Конституцията в мотивите си Съдът изтъква, че принципът на пропорционалността в контекста на ограничаването на основните права не е изрично прогласен, но се съдържа имплицитно в редица правни конструкции. Този принцип има широко приложение в съвременната правова държава и доминиращо значение за контрола върху публичната власт, осъществяван с мащаба на основните права. Прилага се като решаващ критерий за вида и обхвата на конституционно допустимите ограничения със закон, както и за определянето на конкретни граници при упражняване на основни пр-

<sup>67</sup> Вж. Решение № 6/2013 г. по к.д. № 5/2013 г.

<sup>68</sup> Както и § 51 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на НС от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците.

ава. За законодателството принципът на пропорционалност е утвърден като необходим ориентир и мяра за съразмерност, когато се отнася за ограничаване на основни права<sup>69</sup>. В случая общото и неизбирателно запазване на трафични данни по отношение на всички лица за срок от половин година, при неотчитане особеностите на конкретните медицински цели, засягащи само определен, ограничен кръг лица и постижими в срокове, далеч по-кратки от шест месеца, е конституционно нетърпимо, защото влиза в колизия с принципа на пропорционалност като измерение на правовата държава – ефектът на ползата за приоритетно защитени интереси на обществото трябва да е пропорционален на негативните последици за статуса на субектите на ограничаваното право. Така определеният от законодателя срок се явява несъразмерно дълъг, а кръгът лица, чиито трафични данни подлежат на съхранение и достъп – прекалено обширен, чувствително надхвърлящи строго необходимото за постигане на законовите цели.

В заключение, в почти всички свои решения от 2019 и 2020 г. Конституционният съд обвързва своите изводи и произнасянето си с конкретни аспекти на принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 и Преамбюла на Конституцията. КС не омаловажава нито формалните елементи на този принцип – правната сигурност, предвидимост и яснотата на правните предписания, нито материалните елементи на правовата държава, изискващи справедливост и съразмерност на правното регулиране. Нещо повече – указва, че законодателят следва да търси оптималния баланс между компонентите на правовата държава.

Може да се констатира, че в решенията си от последните две години Съдът изтъква фундаменталното значение на следните принципи на модерните правови държави: изискването за пропорционалност при ограничаването на основни права, повелята за равенство и забраната за произвол, зачитането на основните принципи на правосъдието, независимостта на съдебната власт, гарантирането на правото на защита и на достъпа до съд. КС обръща нужното внимание и на процеса на приемане на оспорените текстове в Народното събрание, на спазването на правилата за формулиране и разбираемост на разпоредбите, за тяхното действие и за съгласуваността между тях, а също и на разпределението на нормотворческата компетентност между органите на законодателната и изпълнителната власт.

Макар Съдът нееднократно да е посочвал в свои актове, че принципът на правова държава не трябва да бъде прекомерно натоварван и всяко нарушение или несъответствие между нормативните актове да бъде счетено за нарушение на чл. 4, ал. 1, водещо до противоконституционност<sup>70</sup>, КС изследва всяка оспорена пред него разпоредба през призмата на изискванията на съвременното демократично общество, в което върховенството на правото и най-вече на Конституцията са ценности от първостепенно значение.

<sup>69</sup> Отново се изтъква, че постулатът за съразмерност присъства осезаемо в практиката на българския КС с последователно развивано съдържание, като мерило за границите на търпима намеса на държавата в пространството на основните права.

<sup>70</sup> Съгласно Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. 8 от 2004 г. не е необходимо да бъдат изброени всички елементи и проявни форми на правовата държава, защото тя е динамично понятие, затова и в съвременните конституции няма позитивноправна дефиниция. Принципът на правовата държава има исторически оформило се съдържание и динамичен, стойностно обвързан и многоаспектен характер. Същевременно КС е на мнение, че не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук – ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени.