

Ключови думи:

практика на Конституционния съд, обратно действие на закона, Конституционен съд, ретроактивност stricto sensu, действие на закона върху висящи правоотношения („несъщинско“ обратно действие на закона), принцип на правата държава

Keywords:

Case-law of the Bulgarian Constitutional Court, Retroactive Effect of the Law, Constitutional Court, Legislative Retroactivity 'stricto sensu', New Law Altering Pre-existing Legal Arrangements Beginning with the Effective Date of the New Law, Rule of Law (Rechtsstaat)

**Prof. Ekaterina Mateeva,
Dr. habil.**

*Member of the Law Department of New Bulgarian University,
e-mail: mateeva_e@mail.bg*

Professor of Civil Law and Family Law in NBU and in Sofia University.

Areas of specialization: Civil law, Commercial law and EU substantive law.

Author of monographs and articles in professional periodicals in Bulgaria and abroad.

Since 2012 Member of the Legal Council to the Head of State (President of the Republic) of Bulgaria.

Ekaterina Mateeva

A Critical Analysis of the Case-Law of the Bulgarian Constitutional Court Concerning Legislative Retroactivity

This study focuses on the concept of retroactive application of the new law within the meaning of established case-law of the Bulgarian Constitutional Court (the Court). It is emphasized upon the circumstance that the Bulgarian Constitution does not contain a general prohibition on attributing a retroactive effect of the law, in the absence of an explicit legislative guidance to the contrary (e. g. sec. 5, para 3 of the Constitution). The Court finds that the principle stating that laws should have prospective effect should be derived from the rule of law as a constitutional principle (art. 4, para 1 of the Constitution). The present study examines the cases in which the Court finds that the prohibition of the retroactive effect of the law is applicable in cases of retroactivity 'stricto sensu', where the trust in the stability of the legal system, legal certainty and acquired substantive rights are violated. According to the recent Court's case-law the retroactive effect of the law is incompatible with the rule of law under specific conditions. The Court has adopted the view that according to the principle of protection of legitimate expectations, related to legal certainty, legislative changes that are sudden, unexpected and disproportionate to constitutional standards must not be allowed.

<https://doi.org/10.33919/yldnbu.21.10.1>

Екатерина Матеева

Анализ на практиката на Конституционния съд по въпросите на обратното действие на закона

Студията анализира понятието „обратно действие на закона“ в смисъла, в който то се схваща в константната практика на Конституционния съд (КС) на Република България. Предмет на анализ са условията и границите за допустимост на обратното действие на закона, които КС обсъжда в светлината на принципа за правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ). КС изхожда от разбирането, че правилото за действие на закона за в бъдеще (ex tunc) произтича от върховенството на правото (правовата държава) като конституционен принцип. Правилото за неретроактивността се схваща като елемент от правната сигурност и като важна гаранция за предвидимост на правовия ред. Според постоянната практика на КС забраната за обратно действие на закона се прилага в случаите на обратно действие stricto sensu, когато са нарушени доверието в стабилността на правната система, правната сигурност и придобитите материални права. Съгласно новата съдебна практика на Конституционния съд обратното действие на закона е несъвместимо с принципа на правовата държава, когато то: (а) нарушава правната сигурност и предвидимостта на правната рамка като основна характеристика на правовата държава; (б) нарушава или отнема права, които вече са правно придобити или създава задължения и по принцип, (в) засяга легитимните очаквания на лицата и правните образувания, като променя предварително съществуващи правни разпоредби, като обръща техните последици към първоначалната дата на създаването на правните отношения, произтичащи съгласно предходни правни разпоредби. Конституционният съд възприема становището, че съгласно принципа на защита на легитимните очаквания, свързани с правната сигурност, законодателни промени, които са внезапни, неочаквани и непропорционални спрямо конституционните стандарти, не трябва да се допускат.

I. Няколко предварителни думи

През изминалите три десетилетия нашият Конституционен съд (КС) имаше различни поводи да се произнася относно юридическите признаци на обратното действие на закона и предпоставките за неговата допустимост. Особено в последните години въпросът за ретроакцията на закона и нейните предели се настани трайно в практиката на конституционната ни юрисдикция и присъства в редица нейни решения, най-новите от които са Решение № 3 от 24 февруари 2022 г. по к. д. № 16/2021 г.¹; Решение № 11 от 28 юли 2022 г. по к. д. № 3/2022 г. и др. И в това няма нищо чудно, защото колкото по-чувствително става обществото към спазването на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията (КРБ), толкова по-често във фокуса на вниманието попада проблемът допустимо ли е отклонение от правилото за действието на закона в бъдеще. От зората на Просвещението² до наши дни в модерните правни системи се утвърждава принципът, че законът има действие за в бъдеще (*ex nunc*), т. е. че урежда юридически факти, проявили се след влизането му в сила и поначало не действа спрямо факти от миналото, освен ако с изрична разпоредба му е придадено обратно действие или има незабавно действие върху висящи правоотношения. Изхожда се от разбирането, че проблемът за темпоралното действие на закона е неразривно свързан с идеите за обезпечаване на правната сигурност на гражданския оборот, закрила на интереса на доверието на субектите в стабилността и предвидимостта на правния ред, на който са подчинени подлежащите на регулиране техни отношения, и в крайна сметка – със зачитането и защитата на субективните права, които са надлежно придобити при действието на стария (отменения) закон³. Тези теми, вдъхновени от представите за естественото право

¹ Обн., ДВ, бр. 18 от 4.3.2022 г.

² Всъщност още Юстиниановият Codex legum (529 г. сл. Хр.) е предвиждал, че законът действа за в бъдеще (1.14.7. Cod. De leg. „Imperatores Theodosius, Valentinianus. Leges et constitutiones futuris certum est dare formam negotiis, non ad facta praeterita revocari, nisi nominatim etiam de praeterito tempore adhuc pendentibus negotiis cautum sit“). Обаче същинското си развитие учението за действието на гражданския закон във времето и допустимостта на ретроакция на закона получава в зората на Просвещението, най-вече в трудовете на естественоправниците, стъпващи върху „правото на разума“ (‘loi de la raison’, ‘Vernunftsrecht’, ‘law of reason’) от периода 1600–1800 г. По-подробно Vogel, K. Rechtssicherheit und Rückwirkung zwischen Vernunftsrecht und Verfassungsrecht. – Juristenzeitung 1988, Nr. 18, 833–884. За развитието на естественоправните идеи и съотношението им с позитивното право от Античността насам вж. общо Brand, J. & Hattenhauer, H. Der Europäische Rechtsstaat. 200 Zeugnisse seiner Geschichte. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1994, S. XVI ff.

³ Kirste, S. Die Rule of Law in der Deutschen Rechtsstaatstheorie des 19. Jahrhunderts. – In: Jahrbuch für Recht und Ethik, volume 21, Duncker & Humblot GmbH, 2013, S. 23 ff. (достъпно на адрес <http://www.jstor.org/stable/43593998>); Koziol, H. & Welser, R. Bürgerliches Recht. Band I. Allgemeiner Teil. Sachenrecht. Familienrecht. Bearbeitet von Andreas Kletecka. 13. Aufl. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2006, 38–39.

(*ius naturale*)⁴ като основание и върховен извор на правовия ред⁵, стоят в центъра на просвещенските правнофилософски схващания, отричащи църковно-феодалната идеология, религиозната догматика, схоластичните методи на мислене и утвърждаващи възгледа за човека като носител на автономен разум в един подвластен на природните закони, рационален и физически обясним свят, в който човекът е титуляр на неотменими, основни човешки права (*leges fundamentales*)⁶. Концепцията на естественоправниците за човешката личност като логически център на заобика-

⁴ В европейската правна доктрина се изтъква, че доколкото философите – теоретици на правото и учени енциклопедисти, които определяме като последователи на модерната школа на естественото право, търсят извора на позитивното право чрез рационално изучаване на човека и неговия разум, по-прецизно би било да говорим за „право на разума“ ('law of reason', 'Vernunftsrecht', 'loi de la raison'), вместо за „естествено право“, защото последното понятие има по-различна конотация. Вж. R. C. van Caenegem. An Historical Introduction to Private Law. Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 118.

⁵ Изразът е на проф. Ганев, В. Курс по обща теория на правото. Увод Методология на правото. Фототипно издание. Издателско-полиграфическа къща „7М график“, С., 1993, с. 74 и е отглас на схващанията на видния нидерландски представител на школата на естественото право Hugo Grotius (1583–1645), който в труда си “De Jure Belli ac Pacis. Libri tres, In quibus ius naturae & Gentium: item iuris publici praecipuae explicantur, Parisiis: Apud Nicolaum Buon, M DC XXV” от 1625 г. (достъпен на адрес <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b86069579/f11.image>), посветен на правото на войната и мира, посочва като „последно основание и върховен формален, рационален извор на правото“ не Бог и божественото право (*ius divinum*), а само човешката природа и способността на човека да възприема и осмисля съдържанието на общи правила за поведение (норми) в обществото и да действа съобразно тяхното съдържание. Като логическо продължение и доразвитие на тази доктрина няколко десетилетия по-късно немският юрист-естественоправник, философ, историк и икономист Samuel Freiherr von Pufendorf (1632–1694) ще изведе по пътя на дедукцията правните абстракции и понятията за субект на правото и за субективните права и ще утвърди разбирането, че само човек е надарен с разум, за да може да предвиди последиците от своите действия и само той е надарен с воля, за да може да изпълнява правните предписания. Вж. Ганев, В. Цит. съч., 75–76. На свой ред ученикът на Pufendorf Christian Thomasius (1655–1728) продължава линията на своя учител, като в труда си “Fundamenta iuris naturae et gentium: ex sensu communi deducta”, публикуван през 1705 г. и преиздаден за пореден път неотдавна в превод на италиански под заглавието „Fundamenta Iuris Naturae Et Gentium: Ex Sensu Communi Deducta – Primary Source Edition”, Nabu Press, 2013, обосновава идеята за създаване на така нареченото „секуларизирано“, рационално естествено право, опряно на връзката му с правото на народите (*ius gentium*) и изчистено от схоластичното мислене на средновековната западноевропейска теология, а също и освободено от абсолютния авторитет и влияние на римското право. Christian Thomasius утвърждава възгледа, че човек е разумно същество (“homo animal rationale est”) и че основните принципи на естественото право произтичат от човешкия разум, поради което „чистото“ естествено право започва с човека и той е негов първоизточник и първооснова. По такъв начин Christian Thomasius отрича методологическите възгледи на Hugo Grotius за „неразделното цяло“, което образуват божественото право (*ius divinum*) и естественото право (*ius naturale*). Вж. по-подробно Аннерс, Э. История европейского права. (Превод от шведски). Наука, Москва, 1999, 222–227; R.C. van Caenegem, op. cit., p. 119.

⁶ По-подробно за правнофилософските идеи на Просвещението вж. Schlosser, H. Grundzüge der Neueren Privatrechtsgeschichte. Rechtsentwicklungen im europäischen Kontext. 9. völlig neu bearb. und erweiterte Aufl., C.F. Müller, Heidelberg, 2001, S. 85 ff.; Аннерс, Э. История европейского права. Цит. съч., с. 222 и сл.; R.C. van Caenegem (1992), op. cit. p. 115 et sq.; Brand, J. & Hattenhauer, H. (1994), op. cit., S. XXX ff.

лящата ни действителност и за природата като мащаб и обект на човешко изучаване утвърждават схващането, че не старите догми на теолозите, а само естественият човешки разум (*ratio*) е меродавен за определяне на съдържанието на правните предписания и справедливостта⁷. Именно тези възгледи създават благоприятна почва за затвърждаване на максимата, че новият закон няма по правило обратно действие и я превръщат в част от правната традиция на модерните времена.

Следвайки тази идейна линия, в редица свои решения, постановени на основание чл. 149, ал. 1, точка 2 КРБ по искане за установяване на противоконституционност на различни законодателни актове на Народното събрание, КС обоснова възгледа за съществуването на два вида ретроактивност на закона: *същинска (stricto sensu)* и *несъщинска*⁸, и даде израз на различното си отношение към тяхната допустимост и условията за това. Съобразяването на това официално тълкуване предпоставя изясняване на възприетия от КС критерий за разграничение между тези два вида обратно действие на закона, а това, на свой ред, налага да бъдат проследени, макар и в най-едри щрихи, правните възгледи, под чието влияние се прокарва тезата за същинската и несъщинска ретроактивност на закона. Поради широтата на темата и необходимостта от съобразяване с изискванията относно обема на материала, тук се обсъждат само някои по-важни положения и тълкувателни изводи относно ретроакцията на закона и незабавното му действие върху висящи, неприключени правоотношения, възприети в богатата практика на конституционната ни юрисдикция към 20 август 2022 г., а проследяването на позитивноправните разрешения и теоретични възгледи, повлияли върху концепцията на КС за двата вида ретроактивност на закона и различните предпоставки за тяхната допустимост в условията на правовата държава заслужава да бъде предмет на отделно изследване.

II. Основни положения в практиката на КС относно темпоралното действие на нормативните актове според установения от Конституцията правопорядък

Като изходна позиция КС приема, че поначало законът действа за бъдеще и се прилага по отношение на факти и обстоятелства, които възникват след влизането му в сила. Правилото за действието на закона

⁷ Schlosser, H. (2001), *op. cit.*, S. 85.

⁸ Вж. най-общ преглед на практиката на КС по този въпрос у Шуманов, В. Основни аспекти на принципа на правовата държава, относими към изискванията за съдържанието и действието на законовите разпоредби, според юриспруденцията на Конституционния съд на Република България. Точка XVII, 2019 (достъпна на <http://gramada.org>, 1.10.2019 г.).

за в бъдеще КС извежда от принципа за правовата държава (върховенство на правото)⁹ по смисъла на преамбюла и на чл. 4, ал. 1 КРБ, а също и с аргумент от противното от разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА), който допуска обратна сила да бъде придавана на правна норма само по изключение и само изрично. Правилото за действието на закона за в бъдеще е в съответствие и с разпоредбата на чл. 5, ал. 5 КРБ, според което всички нормативни актове се публикуват и влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок¹⁰. Повелята, че законовите норми действат занапред, се схваща като важна юридическа гаранция за предвидимостта на правния ред и като елемент от правната сигурност в качеството им на съществена характеристика на понятието за правовата държава¹¹. От систематичното място в глава първа „Основни начала“ на КРБ, което конституционният законодател е избрал за забраната за обратно действие на наказателния закон¹² (чл. 5, ал. 3 КРБ) и за разпоредбата на чл. 5, ал. 5 КРБ, КС прави извод, че в основополагащо принципно положение е въздигната необходимостта адресатите на правните норми да съобразяват поведението си с предписанията на закона като гаранция, че държавата, към която

⁹ Решение № 14 от 21 декември 2010 г. по к. д. № 17/2010 г. (обн., ДВ бр. 101 от 28.12.2010 г.). Това гледище е потвърдено и в най-новата практика на КС, но освен за „правова държава“, в него се говори за върховенство на правото като конституционен принцип по чл. 4, ал. 1 КРБ – Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.).

¹⁰ Вж. точка IV от мотивите на Решение № 4 от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г. (обн., ДВ, бр. 27 от 25.3.2014 г.). С Определение № 93 от 12.3.2021 г. по ч. адм. д. № 56/2021 г. на Административен съд – Видин е прието, че е налице обратно действие на нормативния акт (наредба, приета от общинския съвет на основание чл. 8 ЗНА във връзка с чл. 21, ал. 2 ЗМСМА) в хипотезата, при която общинският съвет е допуснал „предварително изпълнение на решението си за приемане на наредбата“, т. е. допуснал е по същество тя да произвежда регулативно действие преди да е влязла в сила според правилата на КРБ, ЗНА и др. Струва ми се, че решаващият съдебен състав не е съобразил, че под обратно действие на нормативния акт не се разбира той да поражда регулативно действие още докато тече нормотворческият процес, т. е. още докато нормативният акт е в процес на приемане, преди изобщо да е обнародван по предвидения за това законов ред. Доктрината е изяснила, че „не се касае за обратно действие в смисъл, че законът се счита влязъл в сила не най-рано в деня на своето обнародване, а от един момент, който предшества неговото обнародване“. Вж. Фаиденхехт, Й. Българско гражданско право. Обща част. Отдел I: Обективно право. С., 1929, фототипно издание 1992, с. 140.

¹¹ Решение № 8 от 27 май 2021 по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.). За съдържанието на понятието „правова държава“ според тълкуването, възприето в практиката на нашия КС, вж. Друмева, Е. За правовата държава в практиката на Конституционния съд. – Правна мисъл, 2/2005, 3–8.

¹² В Решение № 12 от 13 октомври 2016 г. по к. д. № 13/2015 г. (обн., ДВ, бр. 83 от 21.10.2016 г.) КС е имал повод да изтъкне, че в областта на наказателното право правната сигурност означава и относителна стабилност и последователност в законодателната уредба на наказателната репресия. Обратното затруднява субектите на правото да открият валидното правило към даден момент и спрямо това да осмислят своето поведение.

принадлежат, е правова. Щом правовата държава означава еднакво подчиняване на всички субекти на действащия правопорядък¹³, то законът със съдържащите се в него правни предписания трябва да може да ръководи поведението на всеки правен субект¹⁴.

В практиката си КС изхожда от разбирането, че с КРБ не е въведена обща и с принципен характер забрана за придаване на обратно действие на новия закон във всички области на правото¹⁵. Това принципно положение намира потвърждение и в най-новата практика на КС, обективирана в Решение № 3 от 24 февруари 2022 г. по к. д. № 16/2021 г.¹⁶; Решение № 11 от 28 юли 2022 г. по к. д. № 3/2022 г. и др. Законодателят е компетентен по преценка за законодателна целесъобразност да изменя правната уредба с оглед на настъпили съществени изменения в обществените отношения, стига преходът да е плавен и да не засяга придобити субективни права¹⁷. Придаването на ретроактивен ефект на закона може да бъде обосновано със съображения за публичен интерес, особено ако става дума за правни норми, приети в процес на трансформиране на ценностния фундамент

¹³ В този дух вж. Решение № 12 от 13 октомври 2016 г. по к. д. № 13/2015 г. (обн., ДВ, бр. 83 от 21.10.2016 г.).

¹⁴ Решение № 8 от 27 май 2021 по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.).

¹⁵ Така изрично в мотивите на Решение № 8 от 27 май 2021 по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.). Обаче в Решение № 11 от 9 юли 1996 г. по к. д. № 10 от 1996 г. (обн., ДВ, бр. 61 от 19.7.1996 г., попр. ДВ, бр. 87 от 15.10.1996 г.) КС е изразил едно по-различно виждане, а именно, че поначало в българското право забраната за обратно действие на законите е общ принцип, който се извлича от понятието за правова държава (арг. от преамбюла и чл. 4, ал. 1 КРБ). В разпоредбата на чл. 5, ал. 3 КРБ този принцип е изразен изрично само за наказателните закони. По отношение на другите закони изрична конституционна норма няма, но това не означава, че принципът е изключен за тях. Въпреки че той не е деклариран позитивно, както това е сторено например в чл. 2 от френския Граждански кодекс (ГК), неговото съдържание може да се извлече с аргумент за противното от чл. 14, ал. 1 ЗНА – „Обратна сила на нормативен акт може да се даде само по изключение, и то с изрична разпоредба“. Тази норма на ЗНА има характер на обществен ред и следва да се прилага служебно от правоприлагащите органи. Общо правило за автоматично обратно действие на новоприети правни норми няма. Обратното действие на правна норма може да бъде въведено само по изключение и само изрично. Обратното действие не може да се въведе по тълкувателен път, тъй като това би означавало намеса на правоприлагащ орган в правомощията на законодателя. Само последният е компетентен да каже дали новата уредба засяга факти и правоотношения, възникнали и приключили осъществяването си преди нейното влизане в сила.

¹⁶ Обн., ДВ, бр. 18 от 4.3.2022 г.

¹⁷ Решение № 8 от 27 юни 2017 г. по к. д. № 1/2017 г. (обн., ДВ., бр.56 от 11.7.2017 г.). В същото време КС изрично е имал повод да подчертае, че няма как да бъде спазен принципът на върховенство на правото, ако законът може да бъде пренаписван според обстоятелствата, без да бъдат съобразени конституционно установените принципи и ценности, с които е обвързано обществото по негова собствена воля – така Решение № 12 от 13 октомври 2016 г. по к. д. № 13/2015 г. (обн., ДВ, бр. 83 от 21.10.2016 г.).

на обществото¹⁸. Законодателят е властен да определи свободно въпроса за границите на действие на законите във времето и по отношение на правоотношенията, които са възникнали при действието на отменения закон, но ще бъдат решени при действието на новия закон¹⁹. За да действа новият материален граждански закон спрямо възникналите и приключили преди влизането му в сила материалноправни отношения, е необходимо законодателят изрично да им придаде обратна сила (арг. от чл. 14, ал. 1 ЗНА)²⁰.

КС е имал случай да изтъкне, че принципът за правната сигурност не обуславя съществуването на забрана за изменение на нормативната уредба изобщо. Правомощието по приемане, изменение и отмяна на законите се включва в компетентността на законодателния ни орган, според чл. 84, точка 1 КРБ и той разполага при упражняването му с определена дискреционна власт²¹, стига в съответствие с принципа за защита на оправданите правни очаквания и правната сигурност да не се стига

¹⁸ Така Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г. (Обн., ДВ, бр. 40 от 19.5.2017 г.). Вж. и Решение № 3 от 24 февруари 2022 по к. д. № 16/2021 г. (обн., ДВ, бр. 18 от 4.3.2022 г.) относно прогласената противоконституционност на разпоредбата на § 2 ЗР на ЗИЗС, с която законодателят е придал обратно действие на последното по време удължаване на срока за спиране на давността за придобиване на имоти – частна държавна или общинска собственост, прието с § 1 ЗИ ЗС (обн., ДВ, бр. 7 от 2018 г.). КС е изтъкнал, че въпреки сочения в мотивите към закона обществен интерес от даването на временна, специална правна закрила на частната държавна и общинска собственост чрез въвеждане на процесния мораториум върху теченето на придобивна давност за тези имоти, принципът за неретроактивност трябва да се прилага във всички случаи, при които новите правни норми засягат субективни права или създават задължения за минало време. Дори тогава, когато се приема, че материалният граждански закон по изключение може да има обратна сила, това не следва да се приложи за основните конституционни права, каквото е правото на собственост. В този смисъл вж. и Решение на КС № 12 от 11 ноември 2010 г. по к. д. № 15/2010 г. (обн., ДВ, бр. 91 от 19.11.2010 г.). Когато със закон е предоставена възможност на частноправните субекти да придобият по давност правото на собственост върху определена категория вещи, не може с последващ закон да се прогласи неприложимост на тази давност при установяването на правото на собственост върху тях.

¹⁹ Точка IV от мотивите на Решение № 4 от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г.

²⁰ Трайната съдебна практика приема, че изменението на закона не води до автоматично преуреждане на заварените правоотношения, нито има автоматично обратно действие, което е изключение и съобразно разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от ЗНА следва да е изрично посочено – в този смисъл Решение № 700/11.4.2017 г., постановено по търг. д. № 692/2017 г. по описа на СГС; Решение № 16/19.1.2017 г., постановено по т. д. № 22/2017 г. на Бургаски окръжен съд; Решение № 199 от 16.6.2017 г. по т. д. № 151/2017 г. на Окръжен съд – Стара Загора и др.

²¹ Вж. Решение № 9 от 1 юни 2010 г. по к. д. № 4/2010 г. (обн., ДВ, бр. 44 от 11.6.2010 г.); Решение № 9 от 16 юни 1999 г. по к. д. № 8/1999 г. (обн., ДВ, бр. 57 от 25 юни 1999 г.); Решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22/2002 г. (обн., ДВ, бр. 36 от 18 април 2003 г.); Решение № 3 от 22 февруари 2010 г. по к. д. № 18/2009 г. (обн., ДВ, бр. 36 от 18 април 2003 г.); Решение № 6 от 27 април 2010 г. по к. д. № 16/2009 г. (обн., ДВ, бр. 35 от 11.5.2010 г.); Решение № 15 от 19 декември 2013 г. по к. д. № 19 от 2013 г. (обн., ДВ, бр. 1 от 3.1.2014 г.).

до внезапни, непредвидими и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени²². Посочената граница не бива да бъде прекривана, тъй като предвидимостта на правното регулиране е признак на правната сигурност, а оттук и на самото понятие за правовата държава²³. Необходимостта от предвидимост и стабилност на правната уредба се схваща в смисъла, който произтича от практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), като присъщата на върховенството на закона необходимост да се поддържа основателно доверие на гражданите в държавата и в създадения от нея правопорядък²⁴.

Когато се приема нов закон или се изменя и допълва действащ нормативен акт, възможно е за в бъдеще да се променят обхватът и условията за упражняване на законово регламентирани права и свободи; възможно е те да отпаднат и вместо тях или заедно с тях да се предвидят нови субективни права и правни задължения. Законодателят не може да бъде ограничен завинаги да не променя законоустановени права и свободи, защото в противен случай не би могъл да адаптира обективния правопорядък към изменящите се обществени отношения. С оглед на това, на Народното събрание, когато действа в рамките на конституционно определената му законодателна компетентност, следва да се признае възможността чрез изменение на действащото законодателство да преследва определена политическа и икономическа целесъобразност, наложена от променените

²² Вж. така Решение № 8 от 27 юни 2017 г. по к. д. № 1/2017 г. (обн., ДВ., бр. 56 от 11.7.2017 г.). В практиката си КС е имал нееднократно повод да се произнесе, че принципът на пропорционалността като мерило за конституционно допустима намеса на държавата в материята на конституционните права, допуска тяхното ограничаване, но само за защита на друга конституционна ценност или конституционно оправдана цел – така Решение № 20 от 14 юли 1998 г. по к. д. № 16/1998 г. (обн., ДВ, бр. 83 от 21.7.1998 г.); Решение № 1 от 26 март 2002 г. по к. д. № 17/2001 г. (обн., ДВ, бр. 35 от 5.4.2002 г.); Решение № 15 от 21.12.2010 г. по к. д. № 9/2010 г. (обн., ДВ, бр. 5 от 14.1.2011 г.); Решение № 2 от 31 март 2011 г. по к. д. № 2/2011 г. (обн., ДВ, бр. 32 от 19.4.2011 г.); Решение № 14 от 4 ноември 2014 г. по к. д. № 12/2014 г. (обн., ДВ, бр. 95 от 18.11.2014 г.); Решение № 2 от 12 март 2015 г. по к. д. № 8/2014 г. (обн., ДВ, бр. 23 от 27.3.2015 г.); Решение № 7 от 17 септември 2019 г. по к. д. № 7/2019 г. (обн., ДВ., бр. 75 от 24.9.2019 г.).

²³ Решение № 10 от 13 септември 2012 г. по к. д. № 15/2011 г. (обн., ДВ, бр. 73 от 25.9.2012 г.).

²⁴ Вж. Решение от 22 юни 2004 г. на ЕСПЧ по дело *Broniowski v Poland* (жалба № 31443/96). В § 147 от мотивите решаващият състав е изтъкнал още, че принципът на законността предполага също така приложимите разпоредби на вътрешното право да бъдат достатъчно достъпни, точни и предвидими в прилагането им. В сходен смисъл относно повелата за предвидимост на правната уредба вж. също Решение от 30 май 2000 г. на ЕСПЧ по дело *Carbonara and Ventura v Italy* (жалба № 24638/94); Решение от 24 юни 2014 г. на ЕСПЧ по дело *Azienda Agricola Silverfunghi S.A.S. and Others v. Italy* (жалби № 48357/07, № 52677/07, № 52687/07).

социално-икономически условия в обществото в условията на преход, и те сами по себе си не подлежат на контрол за конституционносъобразност²⁵.

Следвайки тази линия, КС е имал случай изрично да се произнесе, че обратното действие на закона, с изключение на забраната по чл. 5, ал. 3 КРБ за търсене на наказателна отговорност за деяние, което не е било обявено за престъпление към момента на извършването му, не е изцяло несъвместимо с принципа на правовата държава, освен когато нарушава правната сигурност и предвидимостта на нормативната уредба като основни характеристики на правовата държава, когато накърнява или отнема вече правомерно придобити субективни права, съответно – когато създава правни задължения и изобщо, когато води до неблагоприятни последици за заварени случаи²⁶. Извън тези хипотези придаването на обратно действие на закона не нарушава Конституцията и поначало нейните разпоредби не изключват правомощието на Народното събрание да приема правни норми с обратна сила²⁷. Макар това да е сравнително по-рядко и принципно нежелателно явление²⁸, доколкото е от естество да

²⁵ В този смисъл Решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22/2002 г. (обн., ДВ, бр. 36 от 18.4.2003 г.); Решение № 9 от 16 юни 1999 г. по к. д. № 8/1999 г. (обн., ДВ, бр. 57 от 25.6.1999 г.); Решение № 15 от 19 декември 2013 г. по к. д. № 19/2013 г. (обн., ДВ, бр. 1 от 3.1.2014 г.); Решение № 3 от 23 февруари 2010 г. по к. д. № 18/2009 г. (обн., ДВ, бр. 18 от 5.3.2010 г.); Решение № 9 от 1 юни 2010 г. по к. д. № 4/2010 г. (обн., ДВ, бр. 44 от 11.6.2010 г.); Решение № 11 от 30 април 1998 г. по к. д. № 10/1998 г. (обн., ДВ, бр. 52 от 8.5.1998 г.); Решение № 6 от 27 април 2010 г. по к. д. № 16/2009 г. (обн., ДВ, бр. 35 от 11.5.2010 г.) и др.

²⁶ Решение № 7 от 29 септември 2009 г. по к. д. № 11/2009 г. (обн., ДВ, бр. 80 от 9.10.2009 г.); Решение № 11 от 5 октомври 2010 г. по к. д. № 13/2010 г. (обн., ДВ, бр. 81 от 15.10.2010 г.); Решение № 12 от 11 ноември 2010 г. по к. д. № 15/2010 г. (обн., ДВ, бр. 91 от 19.11.2010 г.); Решение № 4 от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г. (обн., ДВ, бр. 27 от 25.3.2014 г.); Решение № 8 от 27 май 2021 по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.).

²⁷ Вж. точка IV от мотивите на Решение № 9 от 20 юни 1996 г. на КС по к. д. № 9/1996 г.; точка IV от мотивите на Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. на КС по к. д. № 6/2011 г. (обн., ДВ, бр. 93 от 25.11.2011 г.).

²⁸ В производството по допускане на касационно обжалване на въззивно решение по чл. 288 ГПК нееднократно е бил повдиган въпрос допустимо ли е ВКС по пътя на тълкуването да придава обратно действие на материалноправна норма, създавайки практика по реда на чл. 290 ГПК, след като законодателят по силата на императивната правна норма на чл. 14, ал. 1 ЗНА не ѝ е придал такова действие. С Определение № 388 от 13.6.2014 г. по гр. д. № 2922/2014 г., Г. К., I г. о. на ВКС е отказано да се допусне исканото касационно обжалване по този въпрос с аргумента, че „предмет на обжалване не е решение на ВКС, в което да е било изразено подобно становище. Освен това само ОСГК, респ. ОСГТК на ВКС разполагат с правомощието да преценяват правилността на изразено по реда на чл. 290 ГПК от тричленен състав на ВКС становище по приложението на материалноправна или процесуалноправна норма, включително и досежно даденото по този ред тълкуване“. По аналогични въпроси вж. Определение № 318 от 26.5.2014 г. по гр. д. № 2557/2014 г., Г. К., I г. о. на ВКС; Определение № 365 от 9.6.2014 г. по гр. д. № 1384/2014 г., Г. К., I г. о. на ВКС; Определение № 389 от 13.6.2014 г. по гр. д. № 2870/2014 г., Г. К., I г. о. на ВКС; Определение № 612 от 17.11.2014 г. по гр. д. № 5762/2014 г., Г. К., I г. о. на ВКС и др. Заслужава да се отбележи,

засегне сигурността на оборота, все пак възможността да се преуреждат отношенията със закон с обратна сила не може да бъде отречена, защото поначало КРБ не изключва правомощието на законодателния орган да приема норми с обратна сила²⁹. С оглед на това разпоредбата на чл. 14, ал. 1 ЗНА допуска възможността по изключение да се придаде обратна сила на нормативен акт, като това трябва да стане с изрична норма³⁰; а обратна сила на нормативен акт, издаден въз основа на друг нормативен акт, може да се даде само ако такава сила има актът, въз основа на който той е издаден (чл. 14, ал. 2 ЗНА)³¹. Конституцията, наред с провеждането на правилото за действието на нормативните актове за в бъдеще, допуска възможността това положение да търпи изключения в случаите, при които законодателят счита, че трябва да се определи друг срок за влизане в сила

че на повдигнатия в практиката на касационната инстанция въпрос КС е дал отговор с Решение № 11 от 9 юли 1996 г. по к. д. № 10 от 1996 г (обн., ДВ. бр. 61 от 19.7. 1996 г., попр. ДВ., бр. 87 от 15.10.1996 г.), в което е приел обратно действие на закона не може да се въведе по тълкувателен път, тъй като това би означавало намеса в правомощията на законодателя. Обратното действие на правна норма може да бъде въведено само по изключение и само изрично (арг. от чл. 14, ал. 1 ЗНА).

²⁹ В този смисъл се е произнесъл КС в Решение № 7 от 2001 г. по к. д. № 1 от 2001 г., Решение № 9 от 1992 г. по к. д. № 4 от 1992 г., Решение № 18 от 1997 г. по к. д. № 12/1997 г., Решение № 10 от 15.11. 2011 г. на КС по к. д. № 6/2011 г. и др.

³⁰ Съдебната практика се придържа стриктно към принципа, че обратна сила на нормативен акт може да се даде само по изключение, и то с изрична разпоредба. С Решение № 6744 от 16.5.2011 г. по адм. д. № 15819/2010 г., III отд. на ВАС решаващият състав е констатирал, че нормативна разпоредба, придаваща изрично обратно действие на приетата през 2009 г. Наредба за условията и реда за установяване на жилища нужда, в частта относно спазване на условията за настаняване, не е налице във вида, в който е приложена от административния орган. Поради това неправилно са преценявани и приложени правни последици спрямо извършени от жалбоподателя разпоредителни действия с недвижими имоти през 1997 г. и 2004 г., предхождащи приемането на посочената наредба. По-долустоящата съдебна инстанция не е отчела, че административният орган е приложил действието и уредбата на подзаконов нормативен акт, спрямо факти, настъпили преди неговото издаване и е издал административен акт в нарушение на материалния закон. По друг повод с Определение № 3302 от 4.10.2016 г. по ч. гр. д. № 4222/2016 г. на Апелативен съд – София е прието, че тъй като застрахователният договор е сключен преди влизане в сила на Кодекса на застраховането (КЗ) от 2016 г., то разглеждането на претенциите във връзка с този договор следва да се осъществи по реда на чл. 226 от отм. КЗ, намиращ се в „Част четвърта“ на отм. КЗ. Аргументът е, че на нормата на чл. 498, ал. 3 от действащия КЗ от 2016 г. не е придадено с изрична разпоредба обратно действие съобразно изискването на чл. 14, ал. 1 ЗНА. По тълкуването на чл. 14, ал. 1 ЗНА вж. също Решение № 40 от 31.3.2021 г. по адм. д. № 422/2020 г. на Административен съд – Ловеч.

³¹ С Решение № 10363 от 13.10.2008 г. по адм. д. № 8368/2008 г., 5 чл. с-в на ВАС решаващият състав е приел правилно, че оспорената разпоредба от подзаконов нормативен акт (§ 11 от ПМС № 49 от 5 март 2007 г. за изменение и допълнение на Наредбата за таксите за използване на летищата за обществено ползване и за аеронавигационно обслужване в Република България, приета с ПМС № 280 от 1998 г. обн., ДВ, бр. 2 от 1999 г.), издаден по делегация на чл. 122 от Закона за гражданското въздухоплаване (ЗГВ), няма обратно действие, тъй като посочената законова разпоредба, въз основа на която подзаконовият акт е издаден, няма обратна сила. Съгласно чл. 14, ал. 2 ЗНА обратна сила на нормативен акт, издаден въз основа на друг нормативен акт, може да се даде само ако такава сила има актът, въз основа на който той е издаден.

на закона или на отделни негови разпоредби, след тридневния срок от обнародването или преди този срок (арг. от чл. 5, ал. 5 КРБ)³². Доколкото *de lege lata* в нашия правопорядък съществува изрична, императивна забрана за придаване на обратно действие на закона, тя е установена само в отделни разпоредби на КРБ и действащото законодателство и е обвързана с отрасловоправната специфика на подлежащите на регулиране отношения³³. С разпоредбата на чл. 5, ал. 3 КРБ изрична забрана с отраслово ограничено приложно поле е въведена само за материалните наказателноправни норми, които предвиждат нови или по-тежки санкции в сравнение с отменените³⁴. Имат се предвид случаи, при които с новия наказателен закон бъдат инкриминирани определени деяния, които не са били въздигнати в престъпление от наказателния закон, в сила към момента на извършването им³⁵, както и установяването на по-тежки по вид и/или размер санкции за деянието в сравнение с тези по стария закон³⁶. Целта е да не се влошава положението на наказателноотговорните лица³⁷. В духа на същата логика императивната разпоредба на чл. 14, ал. 3 ЗНА не допуска да се дава обратна сила на разпоредби, които предвиждат санкции, освен ако те са по-леки от отменените³⁸. От забраната се обхваща

³² Вж. точка IV от мотивите на Решение № 10 от 15.11.2011 г. на КС по к. д. № 6/2011 г. (обн., ДВ, бр. 93 от 25.11.2011 г.).

³³ Вж. и Шуманов, В. (2019), цит. съч., т. XVII.

³⁴ Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г. (обн., ДВ, бр. 40 от 19.5.2017 г.). В Решение № 12 от 13 октомври 2016 г. по к. д. № 13 от 2015 г. (обн., ДВ., бр. 83 от 21.10.2016 г.) КС е изтъкнал, че разпоредбата на чл. 5, ал. 3 КРБ въвежда принципа на законоустановеност на престъплението. В българското право няма престъпления извън тези, които са уредени в НК. Това се отнася и до престъпленията против човечеството. Няма правна пречка НК да бъде допълнен с нови състави на престъпленията против човечеството, създадени по модела на Римския статут, но те не могат да имат обратно действие съгласно чл. 5, ал. 3 КРБ. Относно принципа на чл. 5, ал. 3 КРБ *'nullum crimen nulla poena sine lege previa'* като едно от основните положения на правовата държава по чл. 4, ал. 1 КРБ вж. Решение № 3 от 23.2.2010 г. по к. д. № 18 от 2009 г. (обн., ДВ., бр. 18 от 5.3.2010 г.). Относно принципа на законоустановеност на престъплението и неговата наказуемост, прогласен в разпоредбата на чл. 5, ал. 3 КРБ, вж. и ТР № 2 от 18.6.1999 г. по тълк. н. д. № 2/1998 г., ОСНК на ВКС.

³⁵ Така Решение № 8 от 27 май 2021 по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.). Съдебната практика е имала повод да се произнесе, че всеки наказателен закон действа занапред и никой не може да бъде осъден за деяние, което не е било обявено за престъпление по време на осъществяването му (арг. от чл. 5, ал. 3 КРБ) – така Решение № 312 от 16.5.2003 г. по н. д. № 88/2003 г., П н. о. на ВКС.

³⁶ Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г. (обн., ДВ, бр. 40 от 19.5.2017 г.). Вж. и Решение № 10 от 15.11.2011 г. на КС по к. д. № 6/2011 г. (обн., ДВ, бр. 93 от 25.11.2011 г.).

³⁷ Решение № 4 от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г.

³⁸ В Решение № 4588 от 3.4.2014 г. по адм. д. № 10317/2013 г., V отд. на ВАС решаващият състав е съобразил, че атакуваната норма е със санкционен характер, поради което съгласно чл. 14, ал. 3 ЗНА обратно действие за нея не може да бъде предвидено, тъй като липсва по-неблагоприятна предходна санкционна норма от този вид, която да е отменена. Вж. и Решение № 2054 от 12.2.2013 г.

придаването на обратна сила на норми, въвеждащи санкционни последици за действия/бездействия, които според закона към момента на тяхното извършване не са могли да бъдат квалифицирани като противоправни, съответно предвиждането на по-тежки по вид, размер и други характеристики юридически санкции в сравнение с предвидени за съответното деяние според закона към момента на извършването му.

Наред с това КС е имал повод да обоснове по тълкувателен път и недопустимостта на обратното действие на законови разпоредби с друга отрасловоправна принадлежност, които уреждат публичноправни отношения, в частност на новите *материални данъчноправни* норми³⁹, както и на законови норми, които обявяват за *държавни* вземания, които не са имали такава правна квалификация въз основа на закона, при действието на който са възникнали⁴⁰. Още преди десетилетия, в Решение № 9 от 20 юни 1996 г. по к. д. № 9/1996 г.⁴¹ КС е изтъкнал, че данъчният закон действа *ex nunc*, от влизането му в сила занапред, което означава, че нормите, с които се въвеждат данъчни задължения или данъчни утежнения, трябва да бъдат създадени и влезли в сила преди времето, за което се отнасят. С аргумент от чл. 60, ал. 1 КРБ КС приема, че трябва да се плащат данъци, които са вече *установени*, т. е. определена е цялата данъчна уредба във време, което предхожда съответния данъчен период – месец, година

по адм. д. № 4155/2012 г., V отд. на ВАС; Решение № 14290 от 4.11.2011 г. по адм. д. № 3532/2011 г., I отд. на ВАС; Решение № 16816 от 16.12.2013 г. по адм. д. № 9135/2013 г., VI отд. на ВАС; Решение № 971 от 15.7.2019 г. по адм. д. № 315/2019 г., шести състав на Административен съд – София област и др. От друга страна, в Решение № 2681 от 26.2.2021 г. по адм. д. № 13349/2020 г., I отд. на ВАС решаващият състав е намерил, че в процесния случай няма нарушение на чл. 14, ал. 3 от ЗНА за придаване на обратно действие на норми, каквото не е изрично посочено. С оспорените Правила за определяне на размера на подлежащата на възстановяване безвъзмездна финансова помощ при установени нарушения на чл. 27, ал. 6 и 7 от Закона за подпомагане на земеделските производители по мерки от Програмата за развитие на селските райони 2007–2013 г. е определен единствено размерът на подлежащата на възстановяване изплатена безвъзмездна финансова помощ, поради установени нормативни и договорни нарушения при отчитане на степента, тежестта, продължителността и системността на допуснатото нарушение. С оглед на това не може да се приеме, че правилата са материалноправна предпоставка за налагане на подлежащата на възстановяване сума. В тази насока има и влязло в сила Решение № 3618/10.3.2020 г., постановено по адм. д. № 14154/19 г. на ВАС, първо отделение, с което са отхвърлени подадените жалби срещу посочените Правила.

³⁹ Вж. Стоилов, Я. Правните принципи – теория и приложение. С.: Сиби, 2018, 247–248.

⁴⁰ Вж. Решение № 22 от 10 декември 1996 г. по к. д. № 24/96 г. (обн., ДВ, бр. 1 от 3 януари 1997 г.). Относно действието във времето на нормите на финансовото право вж. Пенев, С. Финансово право. Обща част. Учебен курс, С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2021, с. 68 и сл., 78 и сл.

⁴¹ Обн., ДВ, бр. 58 от 9.7.1996 г. Делото е образувано по искане за обявяване на противоконституционност на чл. 2, буква „а“ от Закона за местните данъци и такси; чл. 6, ал. 1 от Приложение № 1, създадено с § 4 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси, и § 14 от същия закон.

и т. н. Правилото за неретроактивност на данъчната норма се разглежда като проява на конституционните принципи за законността и правовата държава в областта на данъчното право⁴², а те повеляват, че данъчно задължените лица трябва да знаят предварително, преди настъпването на финансовата година, видовете данъци и техният размер, които следва да плащат. Принципно положение, че материалният данъчен закон не може да има обратно действие, намира недвусмислено потвърждение и в по-новата практика на КС (Решение № 10 на КС от 24.10.2013 г. по к. д. № 8/2013 г.⁴³). КС е имал случай да подчертае, че правилото за неретроактивност на правните норми трябва да се прилага във всички случаи, когато се цели с новите правни норми ограничаване на субективни права или създаване на задължения за минало време, но то не важи за случаите, когато от новите нормативни актове се придобиват права⁴⁴. В този дух е и задължителната тълкувателна практика на Върховния административен съд (ВАС). В ТР № 1 от 18 май 2016 г. по тълк. д. № 3/2015 г., Общото събрание на съдиите от I и II колегии на ВАС е имало случай да се произнесе, че новата финансовоправна разпоредба (чл. 124а ДОПК, въведена със ЗИД на ДОПК⁴⁵, в сила от 15 февруари 2011 г.), уреждаща определянето на задължителни осигурителни вноски при осъществен данъчно-осигурителен контрол чрез ревизии при особени случаи, е неприложима за установяването на задължителни осигурителни вноски за периоди преди влизането ѝ в сила. Касае се за материалноправна законова норма, която има действие за в бъдеще, доколкото изрично не ѝ е придадено обратно действие в ЗИД на ДОПК, с която е въведена⁴⁶.

Що се отнася до обявяването с обратна сила за „държавни“ на вземания, които не са имали такава правна квалификация въз основа на закона, при действието на който са възникнали, КС е имал случай да прогласи за противоконституционен Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет за 1996 г., обявяващ за държавни всички вземания от продажбата на природен газ по определени от Министерския съвет цени, доставени по търговски договори, разрешени по съответен ред, както и по международни договори и спогодби за периода на действието им, по които страна е Република България чрез овластения представител „Бул-

⁴² Вж. точка III от мотивите на Решение № 9 от 20 юни 1996 г. на КС по к. д. № 9/1996 г.

⁴³ Обн., ДВ, бр. 95 от 1.11.2013 г.

⁴⁴ Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. на КС по к. д. № 6/2011 г. (обн., ДВ, бр. 93 от 25.11.2011 г.).

⁴⁵ Обн., ДВ, бр. 14/2011 г.

⁴⁶ Вж. по-подробно Пенев, С. (2021), цит. съч., 82–83.

гаргаз“ ЕАД⁴⁷. КС е приел, че целта и ефектът на оспорения закон – да обяви за държавни вземания, които не са били третираны като такива до приемането му – разкрива противоречието на този законодателен акт с основното конституционно начало за правовата държава, заложено в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 КРБ. Принципът на правовата държава означава, че основите на правопорядъка, заложени в Конституцията, се отнасят в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власти, както и за всички правни субекти. Естествена последица от този принцип е изискването за предварителна законоустановеност на държавните вземания. С още по-голямо основание това се отнася за третирането на дадено вземане в приходната част на държавния бюджет: то трябва предварително да е определено по законов път като „държавно“. КС приема, че оспореният закон е от естество да породи правни последици, които надхвърлят конституционно установените и допустими граници на държавна намеса в частноправната сфера. За юридическите лица частната собственост е условие за тяхната икономическа стабилност, за осъществяване на тяхната дейност и за постигане на целите, за които те са създадени⁴⁸. Частната собственост и на юридическите лица е неприкосновена (арг. от чл. 17, ал. 3 КРБ). С оглед на това конституционно положение едно частноправно вземане, каквито са вземанията по § 1, ал. 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет за 1996 г., не може да бъде обявено за държавно. То може да бъде принудително отчуждено, но само при условията на чл. 17, ал. 5 КРБ, при наличие на държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение.

Сред законовите норми, по отношение на които КС счита за недопустимо каквото и да било отклонение от принципа за действие на закона за в бъдеще, са нормите с устройствен и организационноправен характер⁴⁹. В началото на 90-те години на XX в. КС намери повод да изтъкне, че с оглед съдържанието им и правните отношения, които регулират, устройствените закони могат да имат действие само занапред във времето⁵⁰ и да се прилагат спрямо отношения, които възникват от осъществили се след влизането им в сила фактически състави. Тогава, обявявайки за противо-

⁴⁷ Решение № 22 от 10 декември 1996 г. по к. д. № 24/96 г. (обн., ДВ, бр. 1 от 3 януари 1997 г.).

⁴⁸ Така Решение № 19 от 21 декември 1993 г. по к. д. № 11/93 г. (обн., ДВ, бр. 4 от 14.1.1994 г.).

⁴⁹ Така изрично Решение № 14 от 21 декември 2010 г. по к. д. № 17/2010 г. (обн., ДВ, бр. 101 от 28.12.2010 г.).

⁵⁰ Решение № 8 от 15 септември 1994 г. по к. д. № 9/1994 г. (обн., ДВ, бр. 78 от 27.9.1994 г.).

конституционни разпоредбите на § 8 от ПЗР на отм. Закон за съдебната власт (ЗСВ)⁵¹, КС постанови, че незабавното прилагане спрямо заварени правоотношения на нововъведените законови изисквания относно продължителността на юридическия стаж, необходим за назначаване на съдии и прокурори, представлява по същество *незачитане на придобитата по чл. 129, ал. 3 КРБ несменяемост на тези заварени съдии и прокурори*, които не отговарят на установените в ЗСВ нови изисквания за продължителност на общия и специален юридически стаж. Решаващият аргумент в подкрепа на извода за противоконституционност на оспорената разпоредба КС черпи от обстоятелството, че най-важната правна гаранция за независимостта на съдиите, прокурорите и следователите е тяхната несменяемост. Това тяхно специално правно качество ги прави независими от другите държавни органи при осъществяване на техните правомощия. Несменяемостта на съдиите, прокурорите и следователите представлява публичноправно качество, което се придобива и изгубва при определени от КРБ условия. При определяне със закон на условията и реда за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите съобразно чл. 133 КРБ, законодателят е бил длъжен да се съобрази с конституционно установената гаранция за независимост в чл. 129, ал. 3 КРБ. Като не е сторил това, законодателят е приел една противоконституционна норма – тази на § 8 от ПЗР на отм. ЗСВ. Що се отнася до аргументите за обявяване на противоконституционност на оспорения § 11 от ПЗР на отм. ЗСВ, КС е изтъкнал, че доколкото прилагането му предпоставя прекратяване на дейността на досегашния ВСС, а разпоредбите на чл. 22 от отм. ЗСВ не предвиждат основание за предсрочно прекратяване на мандата на всички членове на ВСС, то нововъведеното изискване за пет години специален юридически стаж за член на ВСС не би могло да бъде основание за прекратяване на органа или на мандата за изборните му членове. Тази норма е от устройствен характер и има действие само напред във времето. Недопустимо е с преходна разпоредба да се нарушава императивно определен мандат⁵².

⁵¹ Обн., ДВ, бр. 59/1994 г. Съгласно оспорения § 8 от ПЗР на отм. ЗСВ от 1994 г. съдиите и прокурорите, които не отговарят на изискванията за заеманата от тях длъжност, се освобождават от нея с влизането на този закон в сила, а според § 11 с. 3. членовете на Висшия съдебен съвет (ВСС) се избират в едномесечен срок от влизането на закона в сила, като определянето на срок за избиране на членовете на ВСС предпоставяше прекратяване на дейността на досегашния ВСС, въпреки че това не беше изрично постановено.

⁵² Решение № 8 от 15 септември 1994 г. по к. д. № 9/1994 г. (обн., ДВ, бр. 78 от 27.9.1994 г.), точка III от мотивите.

И в по-ново време КС е имал възможност да потвърди разбирането си, че законите с устройствен характер могат да имат действие само за в бъдеще. В Решение № 14 от 21 декември 2010 г. по к. д. № 17/2010 г.⁵³ КС е обявил за противоконституционна нормата на § 16 от ПЗР на ЗИД на Закона за националния архивен фонд (ЗНАФ)⁵⁴, съдържащ правила с устройствен характер, които внасят изменения в организационната структура, устройството и органите за управление (правомощията на председателя) на Държавна агенция „Архиви“⁵⁵. Проектозаконът е приет от Народното събрание на 21 юли 2010 г. и е обнародван в „Държавен вестник“, бр. 59 от 31 юли 2010 г., а оспорената пред КС разпоредба на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗНАФ предвижда той да влезе в сила на 12 юни 2010 г., т. е. 48 дни преди обнародването му съобразно правилата на чл. 5, ал. 5 КРБ. КС е намерил, че е конституционно недопустимо тези норми да внасят изменения в организационната структура, устройството и управлението на правен субект (в случая – юридическо лице на публичното право) преди момента на обнародването на нормативния акт по установения ред. Извън това фактически невъзможно е създаването, реорганизирането, съществуването или осъществяването на правомощия от такава институция или неин орган на управление преди датата на обнародването на съответния нормативен акт⁵⁶. Възможността по изключение и с изрична норма да бъде придадена обратна сила на закон (чл. 14, ал. 1 ЗНА) означава, според КС, че законът ще се приложи по отношение на факти, които са настъпили преди влизането му в сила, независимо дали до този момент са били уреждани от друг закон или новият закон ще ги въздигне в юридически факти. При обратното действие новият закон, образно казано, се „връща назад във времето“, за да признае ново правно действие на факти (събития, обществени отношения), станали преди неговото влизане в сила. В процесния случай обаче КС е отхвърлил тезата, че с оспорения § 16 от ПЗР се придава ретроактивно действие на

⁵³ Обн., ДВ, бр. 101 от 28.12.2010 г.

⁵⁴ Обн., ДВ, бр. 59 от 31.7.2010 г.

⁵⁵ Заслужава да се уточни, че с Решение № 8 от 27.5.2010 г. по к. д. № 2/2010 г. (обн., ДВ, бр. 43 от 8.6.2010 г., в сила от 12.6.2010 г.) КС е обявил ЗИД на ЗНАФ изцяло за противоконституционен, намирайки, че оспореният законодателен акт е приет при наличие на нарушения на законодателната процедура (с арг. от чл. 4, ал. 1 и чл. 11, ал. 1 във връзка с чл. 88, ал. 1, изр. второ КРБ). На 14.6.2010 г. група народни представители внасят нов законопроект вх. № 054-01-55 за изменение на ЗНАФ. Законопроектът, с изключение на § 16 (предмет на к. д. № 2/2010 г.), засягащ момента на влизане в сила на изменението, повтаря изцяло съдържанието на изменението на ЗНАФ (ДВ, бр. 103/2009), обявено за противоконституционно с Решение № 8 от 27.5.2010 г. на КС. Проектозаконът е приет от Народното събрание на 21.7.2010 г. и обнародван в ДВ, бр. 59 от 31.7.2010 г.

⁵⁶ Решение № 14 от 21 декември 2010 г. по к. д. № 17/2010 г.

нормите на ЗИД на ЗНАФ, тъй като не може да има обратно действие, независимо от основанията за това, в случаите, когато се обявява дата на влизане в сила на закон, предхождаща приемането и обнародването му, с който следва да се създадат нови юридически факти⁵⁷. КС е приел с основание, че при обсъжданата разпоредба на § 16 става въпрос за противоречащо на конституционните повели (чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 5 и др. КРБ) действие на законодателния орган, „с цел да се легализират за минало време структурни промени, извършени в изпълнение на обявения за противоконституционен ЗИД на ЗНАФ⁵⁸ с Решение № 8 от 27.5.2010 г. по к. д. № 2/2010 г.⁵⁹, в сила от 12.6.2010 г.“, с оглед на което е прогласил нейната противоконституционност.

Основното приложно поле на обратното действие на закона КС вижда в сферата на гражданското законодателство, като изтъква, че два вида гражданскоправни норми имат винаги обратно действие⁶⁰. На първо място се сочат *тълкувателните норми*⁶¹. Според КС, на тях е присъщ винаги ретроактивен ефект, тъй като те разкриват точния смисъл и съдържание, вложени от законодателя в тълкуваната разпоредба от момента на приемането ѝ⁶². Пример в това отношение би могъл да бъде Законът за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България, който е в сила от 27.12.1998 г.⁶³, съгласно параграф единствен от неговите

⁵⁷ В този смисъл вж. и Фаденхехт, Й. (1929), цит. съч., с. 140.

⁵⁸ Обн., ДВ, бр. 103/2009 г.

⁵⁹ Обн., ДВ, бр. 43 от 8.6.2010 г.

⁶⁰ Вж. Решение № 14 от 21 декември 2010 г. по к. д. № 17/2010 г. (обн., ДВ, бр. 101 от 28.12.2010 г.).

⁶¹ Относно компетентността на Народното събрание да тълкува със закон разпоредбите на приети от самия него закони КС е имал повод да изтъкне, че в глава III от КРБ, посветена на Народното събрание, липсва конституционна норма, която изрично да разрешава или забранява на законодателния орган да тълкува законите. От това, както и от формулираните в чл. 84, т. 1 КРБ законодателни компетенции, между които да приема, изменя, допълва и отменя законите следва, че Народното събрание може и да ги тълкува. Последващото поясняване и прецизиране на формулировката на законова норма чрез тълкуване така, че ясно да се разбират вложените в нея още при първоначалното ѝ създаване смисъл, обхват и предназначение е възможност, от която няма конституционни причини Народното събрание да бъде лишено. За да се придаде еднаква сила и значимост на тълкувателния акт с тези на тълкувания, необходимо е формата на двата акта да е една и съща – така Решение № 13 от 29 май 2001 г. по к. д. № 2/2001 г. (обн., ДВ, бр. 51 от 5.6.2001 г.). Относно теоретичния спор по въпроса имат ли тълкувателните норми обратно действие, вж. Русчев, И. Нормативните актове източник на частното право. С.: Албатрос, 2008, с. 286 и цитираните там автори. Авторът поддържа, че тълкувателните норми не са същински норми, а разпоредби, които не представляват правила за поведение на правните субекти, тъй като не внасят нищо ново в разпоредбите, които тълкуват. С оглед на това, в случая се касае не за обратно, а за нормално действие на тълкуваната разпоредба, което тя притежава още от момента на влизането си в сила.

⁶² Така Решение № 14 от 21 декември 2010 г. по к. д. № 17/2010 г. (обн., ДВ, бр. 101 от 28.12.2010 г.).

⁶³ Обн., ДВ, бр. 153 от 1998 г. В Решение № 14 от 21 декември 2010 г. по к. д. № 17/2010 г. КС е изтъкнал, че разпоредбата на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България, предизвикала

Заклучителни разпоредби този закон за тълкуване има действие от влизане в сила на Закона за чужденците в Република България, макар самият закон за тълкуване да е обнародван в „Държавен вестник“ едва в края на 2000 г. (ДВ, бр. 108 от 29.12.2000 г.⁶⁴).

Вторият вид правни норми, които КС сочи като такива, на които винаги е присъщо обратно действие, са *гражданскопроцесуалните норми*⁶⁵. Съображението на конституционната ни юрисдикция е, че те се прилагат не само по делата, които тепърва ще се образуват след влизането им в сила, но и незабавно по вече образувани и висящи спорове⁶⁶. Особеността в темпоралното действие на процесуалните норми се изразява в предимството на новия процесуален закон пред стария и се обяснява с презумпцията, че тези изменения са израз на стремежа да се осигури по-добро правосъдие в сравнение с това, осигурявано от досегашната уредба⁶⁷. Струва ми се, че

приемането на оспорвания Тълкувателен закон, е отменена с § 35 от приетия, междуременно и влязъл в сила от деня на обнародването му в ДВ, бр. 42 от 27.4.2001 г. Закон за изменение и допълнение на ЗЧРБ. Не е била постановена отмяна на Закона за тълкуване на чл. 47 ЗЧРБ, предмет на производството пред КС. Предвид посоченото новонастъпило законодателно разрешение (отмяна на тълкуваната норма) и липсата на изрична отмяна на Закона за нейното тълкуване, пред КС се е поставил въпросът, доколко отменената разпоредба на чл. 47 ЗЧРБ води до отмяна на целия Тълкувателен закон. По този въпрос КС приема, че доколкото Тълкувателният закон съдържа и други, извън тълкувателните норми, имплицитно включени в общо формулираното искане за обявяване на противоконституционност на целия закон, те като част от предмета на искането могат и следва да бъдат проверени. За такива норми съдът следва да се произнесе по същество. Отмяната на посочената норма обезсмисля тълкуването, от което следва, че Тълкувателният закон в частта за изречения от първо до пето включително е без предмет. Тълкувателната норма в тази част няма самостоятелно значение и приложение, извън и независимо от тълкуваната, междуременно отменена норма на чл. 47 ЗЧРБ, поради което производството следва да се прекрати. Различно е значението на изречение шесто от изцяло оспорения Тълкувателен закон, което предвижда, че „съдебен акт по същество, постановен по жалба срещу заповед, издадена на основание чл. 40, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 10, ал. 1, т. 1, на основание чл. 42 или на основание чл. 10, ал. 1, т. 1 от Закона за чужденците в Република България, е нищожен и не поражда правни последици“. КС е намерил, че с тази част от Тълкувателния закон Народното събрание като орган на законодателната власт е упражнило повече от конституционно предоставените му с чл. 84, чл. 85 и чл. 86 КРБ правомощия. Възприетият с посоченото изречение шесто законодателен подход по отношение на постановените досега и влезли в сила съдебни решения сочи на своеобразно правораздаване от законодателния орган. Затова КС го е счел за очевидно неконституционно като нарушаващо принципите на правната държава, на разделението на властите и на независимостта на съдебната власт (чл. 4, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 КРБ). Аргументът на КС е, че липсва конституционна норма, която да допуска законодателният орган да се произнася по валидността на съдебни актове, постановени от независимата съдебна власт по конкретни, индивидуални спорове.

⁶⁴ Изм., ДВ., бр. 51 от 5.6.2001 г.

⁶⁵ Вж. мотивите на Решение № 14 от 21 декември 2010 г. по к. д. № 17/2010 г. (обн., ДВ, бр. 101 от 28.12.2010 г.).

⁶⁶ Пак там.

⁶⁷ Вж. Силяновски, Д., Ж. Сталев. Граждански процес. Том I. С.: Държавно издателство „Наука и изкуство“, 1958, 17–19; Бъров, Б. Учебник по гражданско право с увод в правото. Свищов: Книгоиздателство на фонда „Научни цели“ при ВУССН, 1948, с. 61.

в случая КС смесва обратното действие на закона с действието на новия закон върху висящи (заварени) правоотношения (вж. чл. 34 от Указ № 883 за прилагане на ЗНА)⁶⁸. Обстоятелството, че новият процесуален закон намира незабавно приложение към всички производства, които са заварени от него като неприключили, висящи към момента на влизането му в сила, **не** означава, че той има обратно действие⁶⁹. Така е, защото новият процесуален закон се прилага **не** по отношение на минали, приключили осъществяването си факти, а само към настоящи факти в рамките на наличния, висящ правен спор и по отношение на процесуалноправните действия в рамките на образуваното вече производство, които се извършват след влизане в сила на новия закон. При процесуалноправните норми говорим за незабавно действие, тъй като то се проявява по отношение на неприключили до влизането им в сила производства, при които юридически факти са възникнали в миналото, но още не са настъпили и завършили правните им последици, когато влиза в сила новият закон (Решение № 4 от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г.). Че не е налице обратно действие на новия процесуален закон спрямо висящи дела показва и обстоятелството, че той не намира приложение по отношение на извършените при действието на стария (отменения) процесуален закон процесуални действия/бездействия и породените от тях правни последици, които са приключили до влизане в сила на новия закон. Правната им сила ще се преценява единствено съобразно закона, при действието на който те са били извършени. Новият процесуален закон не се прилага спрямо минали свършени факти, т. е. такива, които са приключили своето осъществяване и вече са породили присъщите им правни последици съобразно стария закон, но започнатите по стария процесуален закон производства се довършват по новия⁷⁰. Впрочем в мотивите към точка 2 от Решение № 3 от 28 април 2020 г. по к. д. № 5/2019 г.⁷¹ по повод тълкувателния въпрос

⁶⁸ За разграничението между тях вж. Фаденхехт, Й. (1929), цит. съч., с. 140 и сл., 171 и сл.; Бъров, Б. (1948), цит. съч., с. 58 и сл.; Василев, Л. Гражданско право на Народна република България. Обща част. Трето преработено и допълнено издание, С.: Наука и изкуство, 1956, с. 61 и сл.; Таджер, В. Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял I. Второ издание. С.: Софи-Р, 2001, с. 204 и сл.; Павлова, М. Гражданско право. Обща част. Второ преработено и допълнено издание. С.: Софи-Р, 2002, с. 100 и сл.; Русчев, И. (2008), цит. съч., с. 272 и сл., 276 и сл., 280 и сл.; Ташев, Р. Обща теория на правото. Основни правни понятия. Четвърто преработено и допълнено издание. С.: Сиби, 2010, 165–167; Колев, Т. Теория на правото. С.: Сиела, 2015, с. 238 и сл.; Вълчев, Д. Лекции по обща теория на правото. Първа част. С.: Сиела, 2016, 204–205 и др.

⁶⁹ Фаденхехт, Й. (1929), цит. съч., с. 189; Силяновски, Д., Ж. Сталев. (1958), цит. съч., с. 17 и сл. също изтъкват, че е неточно да се каже, че процесуалният закон има обратно действие.

⁷⁰ Силяновски, Д., Ж. Сталев. (1958), цит. съч., с. 19.

⁷¹ Обн., ДВ, бр. 42 от 12.5.2020 г.

„какво е действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето КРБ“ КС е изразил виждането си за понятието *действие спрямо заварени правоотношения* на решението за обявяване на един закон за несъответен на Конституцията. Прието е, че понеже такъв закон губи своето действие за в бъдеще, се запазват възникналите от прилагането му правни последици в рамките на правоотношения, приключили до влизане в сила на решението на КС⁷². Действието на това решение на КС не може да се разпростре върху вече уредените по окончателен начин от обявения за противоконституционен закон правоотношения. Те не се засягат пряко от акта на конституционната юрисдикция, за да се гарантира правната сигурност. За разлика от приключените при действието на противоконституционния закон правоотношения, *спрямо заварените, неприключени правоотношения*, които са възникнали при действието на обявения за противоконституционен закон, но по отношение на които той не е произвел по окончателен начин регулативния си ефект, решението на КС действа *занапред, ex tunc*, като отнема регулативната способност на обявения за противоконституционен закон и така въздейства незабавно върху правния резултат⁷³. Вижда се, че КС е дал ясен израз на разбирането си за разликата между обратното действие на един юридически акт и действието му върху висящи правоотношения, които са възникнали преди влизането в сила на акта, но не са неприключили осъществяването си и не са били ликвидирани вече към този момент.

Измененията в процесуалните закони предизвикват редица усложнения при висящите производства, свързани нерядко с промяна на правила относно родовата или функционалната подсъдност, видовете допустими доказателствени средства, реда за събиране на доказателствата, изчисляването на срокове за обжалване и др.⁷⁴ Така е, защото процесуалните действия, които трябва да бъдат извършени след влизане в сила на новия процесуален закон, ще следва да се извършат съобразно правилата, предписани от новия, а не от стария закон, при който самото производство е образувано. Именно, за да избегне такива усложнения, законодателят

⁷² Необходимо е уточнението, че Народното събрание може да постанови друго по реда на чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционния съд (ЗКС).

⁷³ Вж. мотивите към точка 2 от Решение № 3 от 28 април 2020 г. по к. д. № 5/2019 г. (обн., ДВ, бр. 42 от 12.5.2020 г.).

⁷⁴ За тях вж. по-подробно Силяновски, Д., Ж. Сталев. (1958), цит. съч., 18–19.

традиционно изключва присъщото на процесуалноправните норми незабавно действие върху всящи правоотношения, като във всички процесуални закони предвижда в преходните и заключителните им разпоредби правила, според които производството по делата, образувани по иски молби/жалби/касационни жалби, постъпили до влизане в сила на новия процесуален закон, се разглеждат от същите съдилища по досегашния ред за разглеждане на делата (арг. от § 1а, § 2 ПЗР на ГПК⁷⁵; § 4, § 7 ПЗР на АПК⁷⁶; § 5, ал. 2 и 3 и др. ПЗР на ДОПК⁷⁷; § 3 ПЗР на НПК). Незабавното действие на новия процесуален закон следва да бъде изключено с изрична законова норма, поради което, ако такава липсва в него, нормите му проявяват незабавното си регулативно действие по отношение на всички неприключили при влизането му в сила производства, попадащи в неговия предмет на регулиране⁷⁸.

Извън горните хипотези, с аргумент от противното от разпоредбата на чл. 5, ал. 3 КРБ КС приема в постоянната си практика⁷⁹, включително в най-новото Решение № 11 от 28 юли 2022 г. по к. д. № 3/2022 г.⁸⁰, че

⁷⁵ Определение № 495 от 30.12.2008 г. по гр. д. № 2309/2008 г., III г. о. на ВКС; Определение № 561 от 11.12.2008 г. по гр. д. № 4173/2007 г., Г. К., I г. о. на ВКС; Определение № 157 от 26.3.2018 г. по гр. д. № 1115/2017 г., Г. К., II г. о. на ВКС; Решение № 370 от 24.4.2009 г. по гр. д. № 1394/2008 г., Г. К., IV г. о. на ВКС; Решение № 198 от 13.3.2009 г. по гр. д. № 6482/2007 г., Г. К., I г. о. на ВКС и др.

⁷⁶ С разпоредбите на § 4, ал. 3 ПЗР на АПК се предвиди новосъздадените административни съдилища да започнат да образуват дела, считано от 1 март 2007 г. Съгласно § 4, ал. 1 и 2 ПЗР на АПК всящите административни дела в районните и окръжните съдилища, образувани преди датата на влизане в сила на АПК на 12 юли 2006 г., както и административните дела, образувани в същите съдилища от влизане в сила на АПК (12 юли 2006 г.) до 1 март 2007 г. следваше да бъдат довършени по действащия до влизане в сила на АПК ред. Тъй като правило в този смисъл не беше предвидено за образуваните, но незавършени към 12 юли 2006 г. административни производства, съдебната практика прие, че те следва да бъдат довършени по правилата на новия АПК, съобразно принципа за незабавното действие на процесуалните норми върху всящи правоотношения – Определение № 1467 от 4.2.2010 г. по адм. д. № 9446/2009 г. на IV отдл на ВАС. Вж. по-подробно Еленков, А., А. Ангелов, А. Дюлгеров, А. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Ю. Ковачева. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. С.: ИК „Труд и право“, 2013. 41–42.

⁷⁷ За действието на новите процесуалноправни норми спрямо заварени (висящи) производства по ДОПК вж. Пенев, С. Финансово право. Цит. съч., с. 83.

⁷⁸ Вж. бележка под линия № 71.

⁷⁹ Вж. Решение № 7 от 10 април 2001 г. по к. д. №1/2001 г.; Решение № 12 от 11 ноември 2010 г. по к. д. № 15/2010 г.; Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г.; Решение № 4 от 20 Април 2021 г. по к. д. № 1/2021 г. и др.

⁸⁰ С него КС отхвърля искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 5 от Преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ПР на ЗИДСК, обн., ДВ, бр. 103 от 2020 г.) с аргумента, че установеното с атакуваната разпоредба правило преурежда занапред (от датата на влизането на закона в сила) правните последици от настъпил в миналото факт – узнаването от презумптивния и от претендиращия да е биологичен баща на релевантните факти, поради което е налице несъщинско обратно действие.

ретроактивното действие на правна норма, която урежда материални граждански правоотношения, по принцип не е забранено от Конституцията⁸¹, но това не отменя нуждата от провеждане на ясно разграничение между същинското обратно действие на правна норма, която преурежда факти, осъществили се преди влизането ѝ в сила, като правните последици от тях се считат за породени от момента на осъществяване на факта, и обратното действие на правна норма, която преурежда от влизането си в сила правните последици на факти, настъпили преди влизането ѝ в сила. Първата група случаи КС квалифицира като „ретроактивност *stricto sensu*“ (действие на закона *ex tunc*), а втората обозначава като „привидна, несъщинска ретроактивност“ (*interferentio in juris vinculo*) и с оглед на това разграничение преценява в производствата по чл. 149, ал. 1, точка 2 КРБ съответствието на оспорената законова норма с конституционните принципи и разпоредби. От конституционноправни гледна точка изборът на конкретния модел за действие във времето на стария и на новия закон не е плод на случайност или произволно решение, а е въпрос на претегляне на конкуриращи се ценности през призмата на принципа за пропорционалността (Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.; Решение № 11 от 28 юли 2022 г. по к. д. № 3/2022 г. и др.).

III. Ретроактивност ‘*stricto sensu*’ и така наречената несъщинска ретроактивност според практиката на КС

В практиката си КС изхожда от едно широко понятие за обратно действие на закона, в което вмества два вида ретроактивност: а) **ретроактивност ‘*stricto sensu*’**, изразяваща се в обратно действие на закона – когато същият преурежда юридическите факти от момента на тяхното проявление до завършен фактически състав, с който е приключило правоотношението, и б) **несъщинска (привидна) ретроактивност**, каквато е налице в случаите, когато нововъведен правен режим се прилага незабавно, преуреждайки за в бъдеще заварени правоотношения, които не са приключили⁸². Макар формално да подвежда тези два вида ретро-

⁸¹ КС черпи аргумент от противното от разпоредбата на чл. 5, ал. 3 от Конституцията. Принципното положение, че ретроактивното действие на правна норма, която урежда материални граждански правоотношения, по принцип не е забранено от Конституцията, е намерило потвърждение и в Решение № 7 от 10 април 2001 г. по к. д. №1/2001 г.; Решение № 12 от 11 ноември 2010 г. по к. д. № 15/2010 г.; Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г.; Решение № 4 от 20 април 2021 г. по к. д. №1/2021 г. и др.

⁸² Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г. (Обн., ДВ, бр. 40 от 19.5.2017 г.); Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.).

активност под едно общо *родово понятие* за обратно действие на закона, в практиката си КС провежда разграничение между тях, приемайки, че хипотезата на прилагане на новия закон към заварено правоотношение не е равнозначна на обратно действие на новия закон⁸³.

Като **същинско обратно действие на закона** КС квалифицира хипотезите, при които „законът преурежда юридическите факти от момента на тяхното проявление до завършен фактически състав, с който приключва едно правоотношение“⁸⁴. Когато новият закон преурежда вече настъпили правни последици от юридическите факти, е налице хипотеза на обратно действие на закона⁸⁵. В духа на изложеното разбиране КС е имал повод да изтъкне, по-конкретно, че сме изправени пред обратно действие на закона, когато се прави нова правна преценка на последиците по едно вече възникнало при различна правна уредба субективно право. При това се нарушава общ принцип – забраната за обратно действие на законите, което води до отмяна на права⁸⁶, особено когато за заварените случаи ще настъпят неблагоприятни последици⁸⁷. В други случаи КС е квалифицирал като същинско обратно действие само хипотезите, при които новият закон засяга придобити права или погасени задължения⁸⁸. В този ред на мисли КС се е произнасял, че Конституцията не допуска ретроактивно действие на закона само когато същото е насочено към ограничаване на придобити права или създаване на правни задължения за минало време, но не и когато се предоставят нови права⁸⁹ или се намаляват съществували юридически санкции или тежести.

⁸³Решение № 9 от 20. юни 1996 г. на КС по к. д. № 9/1996 г.; Решение № 12 от 11 ноември 2010 г. по к. д. № 15/2010 г. (обн., ДВ, бр. 91 от 19.11.2010 г.); Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. на КС по к. д. № 6/2011 г. (обн., ДВ, бр. 93 от 25.11.2011 г.).

⁸⁴ Решение № 12 от 11 ноември 2010 г. по к. д. № 15/2010 г. (обн., ДВ, бр. 91 от 19.11.2010 г.).

⁸⁵ В аналогичен дух съдебната практика, обективирана в Решение № 9206 от 27.7.2016 г. по адм. д. № 3461/2016 г., VI о. на ВАС, е застъпила схващането, че последващото въздигане на факт, с който в момента на настъпването му законът не е свързвал правни последици, в юридически такъв, и привързането към него на определени правни последици означава придаване на обратно действие на закона за факти, осъществили се преди неговото приемане.

⁸⁶ Решение № 8 от 12 май 1999 г. по к. д. № 4 от 1999 г. (обн., ДВ, бр. 47 от 21.5.1999 г.).

⁸⁷ Решение № 12 от 11 ноември 2010 г. по к. д. № 15/2010 г.

⁸⁸ Решение № 4 на КС от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г.; Решение № 8 от 2017 г. на КС по к. д. № 1/2017 г.

⁸⁹ Така Решение № 4 от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г. Във връзка с хипотезата, при която чрез обратното действие на закона се предоставят нови субективни права на правните субекти, съдебната практика, обективирана в Решение № 834 от 6.8.2004 г. по гр. д. № 1787/2002 г., III г. о. на ВКС, е имала повод да приеме, че новата уредба на пенсионните отношения, която е елемент от фактическия състав на правото по чл. 222, ал. 3 КТ, се прилага за всички случаи след 1.1.2000 г. Придаденото от законодателя обратно действие на подзаконовия нормативен акт, с което се цели синхронизиране на датата на приложението му с този на основния закон,

КС е имал също така повод да изтъкне, че разпоредбата, съгласно която се прекратяват висящите производства, образувани по вече подадени жалби, противоречи на изискванията на правовата държава за зачитане на придобити права, за правна сигурност и предвидимост. Като предоставя на засегнатите лица право на защита на техните права по исков ред, самият законодател предпоставя, че неправомерно са засегнати техни придобити права чрез обратната сила, с която се прекратяват производствата по вече подадени от тях жалби срещу засягащи ги административни актове, вместо забраната за обжалване на съответната категория административни актове да важи занапред, както изискват принципите на правовата държава⁹⁰.

И в по-новата си практика, обективизирана в Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г.⁹¹, постановено по повод искане за установяване на противоконституционност на няколко групи разпоредби от ЗИД на Закона за банковата несъстоятелност (ЗБН), засягащи главно извършени правни действия по попълване на масата на несъстоятелността и осребряването на имуществото на обявена в несъстоятелност търговска банка⁹², КС е потвърдил разбирането си, че същинско обратно действие има законът, който преурежда определени юридически факти от момента на тяхното проявление до завършен фактически състав, заличавайки или променяйки вече настъпили правни последици съобразно закона, действал при възникване на фактите⁹³. Такъв ретроактивен ефект *stricto sensu* КС е констатирал, например, при тълкуването на оспорените разпоредби на

се разпростира върху всички области на правото, които имат отношение към него. С обратното действие, придадено на подзаконовия нормативен акт спрямо основния нормативен акт, е създадена една правна фикция, която приравнява правата, възникващи по силата на неговата уредба, като че ли са съществували по-рано – считано от 1.1.2000 г. Това е познат и разрешен похват в гражданското ни право, с който се запълват празнини в обществения регламент или се създава нов, който е по-благоприятен за ползващите се правни субекти (арг. от чл. 14, ал. 3 ЗНА). Няма оправдание уредбата на чл. 68 КЗОО, доразвита с Наредбата за пенсиите (НП), която е елемент от фактическия състав на правото по чл. 222, ал. 3 КТ, да не бъде приложена в процесния казус, при положение че действа към датата на разглеждане на делото.

⁹⁰ Решение № 8 от 12 май 1999 г. по к. д. № 4 от 1999 г. (обн., ДВ, бр. бр.47 от 21.5.1999 г.).

⁹¹ Обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.

⁹² По-специално предмет на искането за установяване на противоконституционност са § 5, ал. 1–4, § 6, ал. 1 и 2, § 7 и § 8 от ПЗР на ЗИД на ЗБН (обн., ДВ, бр. 22 от 2018 г., доп. ДВ, бр. 33 от 2019 г., в сила от 19.4.2019 г.), чл. 60а, ал. 1 ЗБН (обн., ДВ, бр. 22 от 2015 г., доп. ДВ, бр. 33 от 2019 г., в сила от 19.4.2019 г.), § 1, т. 7 от ДР на ЗБН (обн., ДВ, бр. 22 от 2015 г., в сила от 24.3.2015 г.), § 16 от ЗИД на ЗБН (обн., ДВ, бр. 61 от 2015 г., в сила от 11.8.2015 г.), чл. 60б, ал. 1, 2 и 3 от ЗБН (обн., ДВ, бр. 22 от 2018 г., в сила от 16.3.2018 г.) и § 1, т. 9 от ДР на ЗБН (обн., ДВ, бр. 22 от 2018 г., в сила от 16.3.2018 г.).

⁹³ В този дух вж. също Решение № 12 от 11.11.2010 г. по к. д. № 15 от 2010 г.; Решение № 14 от 21.12.2010 г. по к. д. № 17 от 2010 г.; Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к. д. № 6 от 2011 г.; Решение № 5 от 11.5.2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г.

§ 6 от ПЗР на ЗИД на ЗБН, предвиждащи относителна недействителност на вече извършени прехвърляния или поредица от прехвърляния на акции и/или дялове от търговски дружества, извършени от длъжници на търговската банка в несъстоятелност след поставяне на банката под особен надзор; на правилото на § 5 от ПЗР на ЗИД на ЗБН, който възстановява в полза на търговската банка в несъстоятелност вече заличени обезпечения в нейна полза в периода от поставянето ѝ под особен надзор до датата на откриване на процедурата по осребряване на имуществото на банката⁹⁴; на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗБН⁹⁵ и § 7 от ПЗР на ЗИД на ЗБН⁹⁶, според които

⁹⁴ КС правилно е съобразил, че обявените с обратна сила за недействителни действия по заличаване на учредени в полза на банката в несъстоятелност обезпечения са били извършени правомерно от лица с публичноправни функции и длъжностни лица (квестори, временни и постоянни синдици на търговската банка), които по дефиниция са назначени да бранят обществения интерес. С оглед на това, несъвместимо с правната сигурност е обявяването с обратна сила на извършените от тези длъжностни лица правни действия за заличаване на учредени в полза на банката обезпечения и обосноваването на обратното действие на закона със защита на обществения интерес. Такава обосновка е изтъкната в мотивите към Законопроект № 457-01-75/26.10.2017 г., с който е приет атакуваният § 5. Там се посочва, че „предлаганите изменения в Закона за банковата несъстоятелност са продиктувани от обществения интерес“. Наред с това КС с основание е констатирал, че самата редакция на разпоредбата на § 5 относно възстановяването с обратна сила на обезпеченото главно вземане, както впрочем и тази на § 60б, ал. 2 ЗБН, е дотолкова неясна, че е по същество неразбираема и нейната неяснота не може да бъде преодоляна от правоприлагащия орган по тълкувателен път. Това прави посочените разпоредби негодни да проявят регулативната им функция в материята, до която се отнасят, а именно попълването на масата на несъстоятелността на търговската банка. Вж. още мотивите на Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.). Следва да се подчертае, че несъвместимо с принципа на правовата държава е в законите да се формулират разпоредби, „предварително ампутирани в юридически план и с неясно предназначение“ – така Решение № 11 от 5 октомври 2010 г. по к. д. № 13/2010 г. (обн., ДВ, бр. 81 от 15.10.2010 г.). В постоянната си практика КС винаги е указвал на необходимостта законовите разпоредби в условията на правовата държава да са ясни, точни, непротиворечиви, разбираеми, прецизни, недвусмислени и взаимосвързани, за да могат правните субекти да изведат от тях предписания модел на поведение – така Решение № 9 от 30 септември 1994 г. по к. д. № 11/1994 г. (обн., ДВ, бр. 87 от 25.10.1994 г.); Решение № 5 от 26 септември 2002 г. по к. д. № 5/2002 г. (обн., ДВ, бр. 95 от 8.10.2002 г.); Решение № 3 от 21 март 2012 г. по к. д. № 12/2011 г. (обн., ДВ, бр. 26 от 30.3.2012 г.); Решение № 5 от 19 април 2019 г. по к. д. № 12/2018 г. (обн., ДВ, бр. 36 от 3.5.2019 г.). Освен това КС е взел предвид, че разпоредбата на § 5 от ПЗР на ЗИД на ЗБН възстановява обезпеченията, учредени в полза на обявената в несъстоятелност банка, без да е необходимо провеждане на искиове за обявяване недействителността на извършените прихващания и други действия за погасяване на вземането. Ефектът от разпоредбата е, че третите лица – приобретатели на съответното имущество се оказват обвързани от този резултат, без да разполагат с каквато и да е възможност за защита. Отчетено е също, че по правната си природа обезпечението има несамостоятелен, акцесорен характер, тъй като се явява функция на друг, главен дълг, а оспорената разпоредба не урежда изрично възстановяване на главното задължение, което я прави неясна и така я превръща в източник на правна несигурност. Най-сетне, КС е приел, че правилото на § 5 накарънява собственическите права на лица, които вече не са длъжници на банката, както и на трети лица – частни правоприменници на длъжниците, които са поставени в положение да търпят принудително изпълнение върху имуществото си, без да имат задължения към банката.

⁹⁵ Обн., ДВ, бр. 61 от 2015 г.

⁹⁶ Обн., ДВ, бр. 22 от 2018 г.

разпоредбите на съответните закони за изменение и допълнение на ЗБН се отнасят и до откритите до датата на влизането им в сила производства по несъстоятелност, т. е. на практика до това на КТБ, тъй като при действието на този закон други търговски банки не са обявени в несъстоятелност; на § 8 от ПЗР на ЗИД на ЗБН⁹⁷, според който разпоредбите на чл. 59, ал. 5, 6 и 7 ЗБН, с които се въвеждат нови основания за относителна недействителност на вече извършени прихващания от банката или от неин кредитор след началната дата на неплатежоспособността, се прилагат, считано от 20 юни 2014 г., като кредиторите се вписват служебно в първоначалния списък на приетите от синдика вземания⁹⁸ и т. н. За да постанови про-

⁹⁷ КС е констатирал, че разпоредбите на § 5 и на § 8 ПЗР ЗИД на ЗБН са функционално свързани в смисъл, че правилото на § 5 „възкресява“ учредени в полза на търговската банка в несъстоятелност обезпечения, заличени в резултат на валидно извършени прихващания (в този смисъл ал. 2 предвижда, че правилото на ал. 1 не се прилага в случаите, при които обезпеченото вземане на банката е погасено чрез парично плащане), които § 8 преурежда с обратна сила, давайки възможност да се водят искиове за тяхната относителна недействителност на основания, които законът не е предвиждал при тяхното извършване. По този начин се заличават вече настъпили правни последици, които са били съобразени със закона, действал при настъпването им (според първоначалната редакция на чл. 59, ал. 5 ЗБН, „недействително по отношение на кредиторите на несъстоятелността освен за частта, която кредиторът би получил при разпределението на осребреното имущество, е прихващането, извършено от длъжника след началната дата на неплатежоспособността, независимо от това кога са възникнали двете насрещни вземания“). Съобразено е също, че преуредените по този начин правоотношения засягат вече придобити права от частноправни субекти – както длъжници на банката в несъстоятелност, които са се освободили от задълженията си чрез прихващане със свои насрещни вземания към банката, така и трети лица, придобили от тях права върху свободно от обезпечения имущество, впоследствие по силата на закона оказало се обременено с обратна сила с обезпечения в полза на банката, при което ал. 4 на § 5 изрично предвижда, че тези обезпечения са противопоставими на всяко трето лице независимо от начина на придобиване на имуществото. Вж. мотивите на Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.).

⁹⁸ КС е заключил с основание, че като придава обратно действие на уредените в чл. 59, ал. 5 ЗБН основания за относителна недействителност на извършени от банката или от нейни кредитори прихващания, разпоредбата на § 8 от ПЗР на ЗИД на ЗБН накарнява доверието не само в правната уредба, но и в действията на държавните органи, овластени и натоварени с поддържане на доверието във финансовата стабилност на банките като част от стабилността на държавата. На практика, с разпоредбата на § 8 се дава с обратна сила нова правна преценка на юридическите актове на банковия регулатор (Решение № 104 от 15 август 2014 г. на Управителния съвет на БНБ) и предприетите въз основа на тях правни действия на квесторите на БНБ по извършване на платежни операции с цел погасяване на банковите заеми към поставената под специален надзор търговска банка, като при пълно погасяване на вземане по банков заем предприемат необходимите действия по заличаване на обезпеченията по кредита. В тези актове на банковия регулатор липсват ограничения относно вида на платежните операции за погасяване на задълженията към банката и такива не произтичат от действалото към момента законодателство. С оглед на това към този момент не е съществувала нормативна пречка квесторите на банката да приемат изявления на длъжници на банката за прихващане на задълженията им по кредити с насрещни вземания, които са придобили от вложители в банката. Тези актове на банковия регулатор в рамките на неговата компетентност са създали оправдани правни очаквания за лицата, които в изпълнение на решението ѝ са предприели законосъобразни правни действия за погасяване на задълженията си, които очаквания са пренебрегнати по конституционно недопустим начин от приетия по-късно

тивоконституционността на оспорените разпоредби на § 5, ал. 1–4, § 6, ал. 1 и 2, § 7 и § 8 от ПЗР на ЗИД на ЗБН, на чл. 60а, ал. 1 ЗБН, § 16 ЗИД на ЗБН и чл. 60б, ал. 1, 2 и 3 ЗБН, КС е констатирал, че преуреждането на посочените в тях юридически факти чрез заличаване или изменение на вече породените и финализирани според принципа *‘tempus regit actum’* техни правни последици води до накърняване по един конституционно нетърпим начин на имуществената сфера на множество засегнати правни субекти – длъжници на обявената в несъстоятелност търговска банка, но също и трети лица, явяващи се техни частни правоприемници. От гледна точка на правните си последици атакуваните пред КС разпоредби на чл. 60а, ал. 1 и чл. 60б, ал. 1, 2 и 3 ЗБН постигат по същество правния ефект на абсолютната нищожност. Това е счтено от КС за несъвместима, непропорционална и явно надхвърляща конституционно допустимата мяра на навлизане в чужда правна сфера за попълване на масата на несъстоятелността, доколкото в общата уредба на несъстоятелността тази цел се постига преобладаващо посредством института на *непротивопоставимостта на действия и сделки*, проявяващ ефект спрямо кредиторите на масата на несъстоятелността⁹⁹ (членове 646–649 от Търговския закон (ТЗ)¹⁰⁰. Възприемайки този извод, КС дава ясен израз на разбирането, че

закон. Обявяването на тези действия с обратна сила за недействителни противоречи на принципа за правна сигурност и предвидимост на правните последици от юридическите актове, извършени правомерно, съобразно действащото към съответния момент законодателство. Вж. допълнителни съображения в мотивите на Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.).

⁹⁹ Вж. по-подробно Григоров, Г. Несъстоятелност. С.: Сиби, 2017, с. 293 и сл., 300; Стефанов, С., Р. Топчиева, Д. Митева, Б. Николова. Актуални въпроси на производството по несъстоятелност. Второ преработено и допълнено издание. С.: ИК „Труд и право“, 2015, с. 284 и сл., 308 и сл., 333 и сл., 382 и сл., 386 и сл.

¹⁰⁰ Новата съдебна практика, обективизирана в Решение № 11 от 22.6.2021 г. на ВКС по гр. д. № 977/2020 г., II г. о., е имала повод да постанови, че спецификите на относителния характер на недействителността (непротивопоставимостта) по чл. 646 и чл. 647 ТЗ се крият преди всичко в особеностите на юридическия факт, който я поражда (откриване на производство по несъстоятелност), както и в кръга на лицата, които могат да се позовават на нея – синдикът, а при доказаното му бездействие – всеки кредитор на масата на несъстоятелността. Касае се поначало за валидни сделки, които обвързват страните по тях до момента на влизане в сила на решение, с което е уважен иск по чл. 646 или по чл. 647 ТЗ. Влязлото в сила решение, с което се уважава иск по чл. 646 или по чл. 647 ТЗ, поражда правни последици на две правни плоскости. От една страна, в отношенията между кредиторите на масата на несъстоятелността и длъжника се приема (фингира), че материалноправното положение е такова, каквото е съществувало отпреди сключване на сделката, респективно извършване на действието, което ги уврежда или застрашава удовлетворяване на вземанията им. От друга страна, законът брани интересите на договарялото с несъстоятелния длъжник трето лице срещу възникналото неоснователно разместване на имуществени блага, като урежда изрично ред за възстановяване на правното положение, такова каквото то е било преди сключване на сделката. В хипотезата на прехвърлено вещно право по сделката същото се връща в патримониума на третото лице по силата на решението по чл. 646 или чл. 647 ТЗ. Когато

принципът на правната сигурност, повеляващ стабилност на правните сделки и предвидимост на правните последици от различните юридически факти, налага още при сключване на сделките да са известни на страните предпоставките за обявяването им за нищожни или за относително недействителни¹⁰¹. Предвид това КС е счел с основание за несъвместимо с правната сигурност заличаването с обратна сила на правните последици от законосъобразно извършени прихващания съобразно закона, който е бил в сила към момента на извършването им (членове 103–105 ЗЗД) и който никога не е бил изменян в тази му част от неговото влизане в сила през 1951 г. Също такава недопустимо противоречие с правната сигурност КС е видял в обременяването по силата на закона с противопоставими на трети лица тежести на имущества, придобити от тях свободни от обезпечения преди влизане на атакувания закон в сила. Противоречие с повелята за правна сигурност КС е съзрял и в неограничената по период от време и брой прехвърляния възможност за предявяване на искове срещу трети лица, които нямат и не са имали правоотношения с банката, насочени към връщане в масата на несъстоятелността на придобито от тях имущество; също и в предвиждането с обратна сила на основания за относителна недействителност на сделки, при чието извършване лицата са се доверили на действащото към този момент законодателство, което тогава не е предвиждало такива правни последици и др. Защитата на конкуриращ частен интерес, какъвто е този на вложителите и на останалите кредитори на обявена в несъстоятелност търговска банка, не може да бъде легитимно основание за ограничаване или отнемане на конституционни права на други частноправни субекти. В този смисъл КС е намерил, че оспорените законови разпоредби накърняват по конституционно нетърпим начин гарантираното от КРБ право на собственост в широкия смисъл на това понятие, схванато като притежание на имущество изобщо, и в частност на вземания¹⁰². По изложените съображения КС е постановил,

вещното право не се намира вече в масата на несъстоятелността към датата на постановяване на съдебното решение за прогласяване на сключената сделка за непротивопоставима, в полза на третото лице възниква правото да се присъедини като кредитор в производството по несъстоятелност. Налага се извод, че за разлика от класическата абсолютна нищожност на сделката, в хипотезата на непротивопоставимост на сделката или действието по чл. 646 или по чл. 647 ТЗ изискуемостта на вземането на третото лице възниква от датата на влизане в сила на съдебното решение за обявяване на сделката за непротивопоставима (относително недействителна), а не от датата на нейното сключване (както би било при нищожността).

¹⁰¹ Вж. и Решение № 4 от 11 март 2014 г. по к. д. № 12/2013 г. (обн., ДВ, бр. 27 от 25.3.2014 г.).

¹⁰² Вж. Решение № 22 от 12 октомври 1996 г. по к. д. № 24/1996 г. (обн., ДВ, бр. 1 от 3.1.1997 г.); Решение № 17 от 16 декември 1999 г. по к. д. № 14/1999 г. (обн., ДВ, бр. 113 от 28.12.1999 г.);

че оспорените законови разпоредби противоречат на установения в чл. 4, ал. 1 КРБ принцип на правовата държава¹⁰³.

Според КС не съществува пречка да бъде придадено обратно действие на законова норма, щом тя не засяга придобити субективни права, стабилността на правовия ред и закона и не създава нови санкции или не увеличава (утежнява) съществуващи санкции, още повече, когато предвидената от закона ретроакция на новата норма е обусловена от извънредни обстоятелства и е мотивирана с полза от по-висш обществен интерес¹⁰⁴.

Що се отнася до **несъщинското обратно действие на закона**, КС приема, че „всеки нов граждански закон заварва и възникнали при действието на отменения закон юридически факти, които не са погасени, и в тези случаи се поставя въпросът за обратното действие на новия граждански закон“¹⁰⁵. Несъщинското обратно действие е налице, когато „нов граждански закон заварва възникнали при действието на отменения закон юридически факти, които не са погасени“¹⁰⁶. При несъщинското обратно действие, според схващанията на КС, на новия закон се придава действие спрямо възникнали и съществуващи правоотношения, които са „заварени“ (Решение № 4 от 11 март 2014 г. по к. д. № 12/2013 г.). Несъщинска ретроактивност има, когато възникнали в миналото, преди влизане в сила на новия закон правоотношения продължават да се осъществяват и при действието на новия закон¹⁰⁷. Новият граждански закон, с придаването му на незабавно действие спрямо заварените производства, може да преуреди по нов начин породените преди влизането му в сила юридически факти и правоотношения, като ги измени за в бъдеще съобразно неговите разпоредби, но това винаги ще е обусловено от съображения за справедливост и целесъобразност¹⁰⁸. В някои свои решения КС дава ясен знак, че макар да говори за „несъщинско *обратно действие*“ (курсивът мой, Е. М.), той провежда ясно разграничение между действието на новия закон спрямо заварено правоотношение и ретроакцията на закона. Така в Решение № 10 от 24 октомври 2013 г. по к. д. № 8/2013 г.¹⁰⁹ КС е изтъкнал, че хипотезата

Решение № 7 от 10 април 2001 г. по к. д. № 1/2001 г. (обн., ДВ, бр. 38 от 17.4.2001 г.); Решение № 7 от 29 септември 2009 г. по к. д. № 11/2009 г. (обн., ДВ, бр. 80 от 9.10.2009 г.).

¹⁰³ Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.).

¹⁰⁴ Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к. д. № 6 от 2011 г. (обн., ДВ, бр. 93 от 25.11.2011 г.).

¹⁰⁵ Точка IV от мотивите на Решение № 4 от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г.

¹⁰⁶ Пак там.

¹⁰⁷ Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г. (обн., ДВ бр. 40 от 19.5.2017 г.).

¹⁰⁸ Точка IV от мотивите на Решение № 4 от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г.

¹⁰⁹ Обн., ДВ, бр. 95 от 1.11.2013 г.

на приложение на новия закон към заварено правоотношение не е равнозначна на обратно действие на новия закон. В тази част се прави ясното разграничение между хипотезата на обратно действие на закона, когато той преурежда юридическите факти от момента на тяхното проявление до завършен фактически състав, с който приключва едно правоотношение, и хипотезата, при която новият императивен правен данъчен режим урежда за в бъдеще завареното правоотношение, което не е приключило. В аналогичен дух КС е препотвърдил необходимостта от отчитане на различията между обратното действие на закона и незабавното действие на новия закон върху заварени правоотношения в точка IV от мотивите на Решение № 4 от 11 март 2014 г. по к. д. № 12/2013 г., а също и в Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.¹¹⁰. В него изрично е подчертано, че ретроактивността *stricto sensu* следва да се различава от незабавното действие на новата законова норма върху заварени правоотношения, когато юридическите факти, които са настъпили до влизането ѝ в сила, не са завършили действието си и тези правоотношения продължават да се развиват. Конституционният съд, опрян и на практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС)¹¹¹, отбелязва, че „позицията на законодателя относно това как да разреши конфликта за времето действие на стария и новия закон, от конституционноправна гледна точка, не е въпрос на случайност или произволно решение, а такъв на претегляне на конкуриращи се ценности. Законодателните разрешения от такъв тип трябва да са резултат от преценка за конфликта на ценностите през призмата на пропорционалността. За преценката на законодателното разрешение относно хронологичния конфликт на законите, значение имат и такива обстоятелства каквито са обществената потребност от въвеждането на нови законодателни решения в дадена материя“.

Различията между обратното действие на закона и незабавното му действие спрямо висящи правоотношение са открити отчетливо и в най-новото Решение № 11 от 28 юли 2022 г. по к. д. № 3/2022 г., с което се отхвърля искането на омбудсмана на Република България за установяване

¹¹⁰ Обн., ДВ бр. 40 от 19.5.2017 г.

¹¹¹ Вж. решение от 13 юли 1989 по дело № 5/1988, Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, [1989] ECR 2609, EU:C:1989:321. В § 18 от мотивите СЕС е изтъкнал, че основните права, признати от Съда, не са обаче абсолютни, а трябва да бъдат схващани във връзка с тяхната социална функция. От това следва, че упражняването на тези права може да бъде ограничено, по-специално в рамките и в контекста на една обща организация на пазара, доколкото тези ограничения действително отговарят на преследваните от Общността цели от общ интерес и не съставляват непропорционална на преследваната цел намеса, която да накърнява съдържанието на тези права.

на противоконституционност на § 5 от Преходните разпоредби (ПР) на Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ЗИДСК)¹¹². За да възприеме това решение, КС е квалифицирал действието на разпоредбата на § 5 като „*несъщинско обратно действие*“ по отношение на субективните права на презумптивния баща и на мъжа, претендиращ да е биологичен баща на детето и с оглед на това е приел, че посоченото действие на атакувания § 5 не е само по себе си конституционно нетърпимо. Процесното незабавно действие върху висящи семейноправни отношения, произтичащи от претендирания или отричан произход, не засяга конституционните ценности – децата и семейството, и свързаните с тях право на личен и семеен живот на засегнатите лица и не нарушава гарантираната им от Конституцията засилена защита. Като предвижда, че за лицата, за които обстоятелствата, обуславящи правото на иск по чл. 62, ал. 1, изречение трето и ал. 5, изречение първо, са били налице преди влизането в сила на този закон, сроковете за предявяване на съответните иски текат от влизането в сила на закона, установеното в разпоредбата на § 5 ПР на ЗИДСК правило определя единствено темпоралното измерение в действието на други правила, пряко регулиращи поведението на правните субекти и уредени в други разпоредби. С разпоредбата на чл. 62, ал. 1, изр. 3 СК, към която препраща § 5 ПР на ЗИДСК, законодателят е създал нов срок за упражняване на правото на съпруга на майката да оспори бащинството. Освен съществуващото до изменението, с което е приета и оспорената разпоредба¹¹³, право на съпруга на майката в рамките на една година от узнаване на раждането да оспори, че е баща на детето, като докаже, че то не е могло да бъде заченато от него, след изменението той вече може да оспори бащинството и до една година от узнаване на обстоятелствата, които опровергават бащинството, ако узнаването е станало по-късно по независещи от него причини, но не по-късно от навършване на пълнолетие на детето. Що се отнася до другата разпоредба, към която § 5 ПР на ЗИДСК препраща, а именно тази на чл. 62, ал. 5 СК¹¹⁴, с нея се разширява кръгът на лицата, легитимирани да оспорят бащинството, основано на брачния произход, като се обхваща и всяко трето лице, което претендира да е биологичен баща на детето. Условие, обуславящо съществуването на правото на иск на третото лице, освен неговото твърдение, че е биологичен баща, е предявяването на иск за установяване на бащинство.

¹¹² Обн., ДВ, бр. 103 от 2020 г.

¹¹³ Пак там.

¹¹⁴ Въведена със ЗИДСК (обн., ДВ, бр. 103 от 2020 г.).

Срокът за упражняване на това право, установен в изречение първо, е една година от узнаването на раждането, като няма посочен краен срок. КС намира, че с атакуваната разпоредба на § 5 ПР на ЗИДСК законодателят е целял само да промени установения в чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1 СК начален момент на течене на срока, в който съпругът на майката и претендиращият да е биологичен баща могат да оспорят презумптивното бащинство. И това не е моментът на узнаване на обстоятелствата, които опровергават бащинството, съответно моментът на узнаване на раждането, както е предвидено в чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1 СК, а срокът се брой от влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс – 8.12.2020 г., при запазване на продължителността на срока от една година. Ако правилото на § 5 ПР на ЗИДСК не съществуваше, съпругът на майката и претендиращият да е биологичен баща, които в периода до 8.12.2019 г. са узнали релевантните за предявяване на иска по чл. 62, ал. 1 и 5 СК факти и обстоятелства, не биха могли да упражнят създаденото с новия закон право поради изтеклия преди влизането му в сила едногодишен срок за упражняване на правото. Това навежда КС на извода, че атакуваният § 5 ПР на ЗИДСК има отношение единствено към настъпили преди влизането на закона в сила факти, но преурежда само от влизането си в сила правните им последици занапред. За да отхвърлят искането на омбудсмана за прогласяване на противоконституционността на § 5 ПР на ЗИДСК, мнозинството от членовете на КС държат сметка за разликата между обратното действие на закона и незабавното му действие върху заварени, висящи правоотношения. В процесния случай те приемат, че се касае не до същинско обратно действие (ретроактивност *stricto sensu*) на правна норма, която преурежда факти, осъществили се преди влизането ѝ в сила, като правните последици от тях се считат за породени от момента на осъществяване на факта, а че става дума за така наречената *несъщинска, привидна ретроактивност* на законова норма, която преурежда от влизането си в сила правните последици на факти, настъпили преди влизането ѝ в сила (*interferentio in juris vinculo*). С оглед на това разграничение КС е извършил преценка за съответствието на атакуваната разпоредба на § 5 ПР на ЗИДСК с принципите и нормите на КРБ. При това, преценявайки конституционната допустимост на незабавното действие на тази правна норма, КС, верен на постоянната си практика¹¹⁵, е съобразил също обективната необходимост от това действие и неговото

¹¹⁵ Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.

съответствие и съразмерност с целите на въведеното ново правило, както и степента на засягане на интересите на съответните субекти (детето¹¹⁶, презумптивния баща-съпруг на майката и третото лице, оспорващо презумпцията за бащинство и претендиращо то да е бащата на детето). Въз основа на тази комплексна по характера си преценка мнозинството от конституционните съдии приема, че чрез правилото, установено в § 5 ПР на ЗИДСК, законодателят създава правна възможност за упражняване на уреденото с разпоредбите, към които препраща, субективно право на съпруга на майката и на третото лице и че от гледна точка на изискването за правна сигурност правилото на § 5 не е противоконституционно, защото не създава само по себе си неблагоприятни правни последици за адресатите на субективното право и не им отнема пряко придобити права. Анализът на разпоредбите на чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1 СК, към които атакуваният § 5 ПР на ЗИДСК препраща, е довел КС до извода, че приложимостта на § 5 ПР на ЗИДСК е в съответствие с целите и логиката на законовите норми, чието темпорално действие той урежда, с оглед на което не са нарушени конституционните изисквания за правна сигурност и предвидимост. Освен това, за да отхвърли искането за прогласяване на противоконституционността на § 5 ПР на ЗИДСК, КС се е мотивирал и с това, че установеното незабавно действие на посочената разпоредба е в съответствие с принципа на легитимните правни очаквания¹¹⁷, както и с изискването за предвидимост като проявление на принципа на правовата държава. С оглед на горното КС заключава, че установеното в разпоредбата на § 5 ПР на ЗИДСК несъщинско обратно действие по отношение на субективни права на презумптивния и на претендиращия да е биологичен баща не е само по себе си противоконституционно и не засяга интересите на децата и семейството като конституционно защитени ценности и свързаните с тях право на личен и семеен живот на засегнатите лица, както и не нарушава гарантираната им от КРБ засилена защита.

¹¹⁶ Вж. чл. 62, ал. 1, изр. последно и ал. 5, изр. последно от СК във връзка с § 1, точка 5 от Допълнителните разпоредби (ДР) на Закона за закрила на детето (ЗЗакрД).

¹¹⁷ Мнозинството от конституционни съдии са съобразили, че и до влизане на нормата на § 5 ПР на ЗИДСК в сила субектите по чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1 СК обективно са били носители на установеното с тези разпоредби субективно право по силата на КРБ и на предимството, което членове 6 и 8 от ЕКПЧ имат по отношение на вътрешното право с оглед на чл. 5, ал. 4 КРБ. Нещо повече – правени са опити да бъде упражнено това право, но липсата на установен правен ред във вътрешното право е лишило негови титуляри от тази възможност и е дало основание да бъде потърсена съдебна защита от Европейския съд по правата на човека. Следователно въведеното с разпоредбата на § 5 ПР на ЗИДСК времево измерение на упражняването на правата по чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1 СК е по-скоро правно очаквано и не е в несъответствие с изискването за предвидимост като проявление на принципа на правовата държава.

В практиката си КС е имал повод да проведе разграничение между обратното действие на закона и фигурата на така нареченото от него „преобразуване на правоотношение“¹¹⁸. Според възприетото от КС разбиране при тази фигура е налице „преуреждане на съществуващи правоотношения в случаите, когато се променят страните по тях поради структурни промени или когато обществена потребност изисква нови правоотношения със заварени от промените служители (на МВР) да възникнат бързо и при облекчени условия. В тези хипотези законодателят предвижда по изключение да промени характера на съществуващи правоотношения на група служители на МВР, като сведе до минимум изискванията към тях при създаване на новите правоотношения и максимално да намали времето за назначаването им за държавни служители или за сключване на трудови договори, за да не се затрудни нормалното функциониране на определени структури на МВР и оттам да се създаде опасност от засягане на конституционни права на други граждани“¹¹⁹. Целта на анализиранията правна конструкция КС вижда в това да се гарантират правата на заварените от законодателните промени служители, като по такъв начин се елиминира хипотетичната опасност съществуващото правоотношение да бъде прекратено *ex lege*, а ново да не бъде създадено по редица причини от обективен или субективен характер¹²⁰. Техниката на „преобразуване на правоотношение“, според КС, се прилага от законодателя с цел съобразяване на статуса на служителите със задължителните общи изисквания по Закона за администрацията и Закона за държавния служител, относими към всички държавни служители и служители в държавната администрация, без да се налага освобождаване от длъжност на съответните държавни служители, адресати на атакуваните пред КС разпоредби, или без да се ограничават техни права¹²¹. Внесените със закона за изменение и допълнение промени в заварената правна регламентация имат незабавно действие и засягат само занапред правата и задълженията на служителите с преобразувани

¹¹⁸ Решение № 8 от 27 юни 2017 г. по к. д. № 1/2017 г. (обн., ДВ, бр. 56 от 11.7.2017 г.).

¹¹⁹ Пак там.

¹²⁰ Пак там. Във връзка с това КС е подчертал, че всеки нов закон по правило крие известна опасност от създаване на правна несигурност, той трябва да не е в разрез с принципа на защита на оправданите правни очаквания. Обаче и когато е в разрез с принципа на защита на оправданите правни очаквания, новият закон трябва да бъде съобразен с принципа на пропорционалността при преобразуване на правоотношения с оглед на отнети привилегии (да не води до загуба на работа и да запазва достигнатите рангове и възнаграждения; да не въвежда нови изисквания към заварените от законовите изменения служители, което би било в разрез с принципа на защита на оправданите правни очаквания).

¹²¹ Решение № 8 от 27 юни 2017 г. по к. д. № 1/2017 г.

правоотношения, като законодателят се е стремил да съхрани придобития „социален пакет“ права и да уреди правните последици от възникване на правоотношенията по Закона за държавния служител и по Кодекса на труда за попадащите в обхвата на измененията държавни служители на МВР съобразно принципа на материална справедливост като елемент на правовата държава¹²². С това КС утвърждава принципното положение, че във всички случаи преуреждането на заварени правоотношения от новия (изменящия) закон може и трябва да става по начин, който да не засяга придобити права¹²³.

IV. Практическо значение на разграничението между същинското и несъщинското обратно действие на закона според практиката на КС

Практическото значение на разграничението между същинско и несъщинско обратно действие на закона КС вижда в това, че забраната за обратно действие на правните норми се отнася за същинската ретроакция на закона, доколкото тя се допуска само по изключение¹²⁴ и при спазване на повелята за изричното ѝ постановяване от правна норма (вж. и чл. 14, ал. 1 ЗНА). Макар КРБ да не съдържа обща и принципна забрана за обратно действие на правните норми във всички области на правното регулиране, КС е имал нееднократно възможност да изтъкне, че такава забрана „произтича от върховенството на правото като конституционен принцип по чл. 4, ал. 1 КРБ и е приложима към хипотезите на ретроактивност *stricto sensu*, когато се нарушава доверието в правната система, правната сигурност и придобитите права“¹²⁵. КС намира, че Конституцията не допуска същинско ретроактивно действие на закона, когато то е насочено към ограничаване на придобити права или създаване на задължения за минало време, но не и когато се предоставят нови права (Решение № 4 от 11 март 2014 г. по к. д. № 12/2013 г.)¹²⁶. И по друг повод КС се е възползвал от възможността да отрече допустимостта на същинското обратно действие, когато се засяга доверието в правната система, когато се нарушава правната сигурност и когато се нарушават придобити субективни права (Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.). Отношението си към същинското обратно действие

¹²² Решение № 8 от 27 юни 2017 г. по к. д. № 1/2017 г.

¹²³ Решение № 11 от 5 октомври 2010 г. по к. д. № 13/2010 г. (обн., ДВ, бр. 81 от 15.10.2010 г.).

¹²⁴ Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г. (обн., ДВ бр. 40 от 19.5.2017 г.).

¹²⁵ Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.

¹²⁶ Обн., ДВ, бр. 27 от 25.3.2014 г.

на закона КС препотвърди и неотдавна с Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г.¹²⁷, в което отрече неговата допустимост, когато се накърняват или отнемат правомерно придобити субективни права, когато се създават правни задължения за субектите и изобщо, когато ретроакцията на закона води до неблагоприятни последици за заварени случаи.

Що се отнася до несъщинската ретроактивност на закона, същата е счестена от КС за принципно допустима и възможна, когато „законодателните цели не могат да бъдат надхвърлени от интереса на индивида в продължаващото действие на предишния закон“¹²⁸. В мотивите на Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.¹²⁹ КС е подчертал, че докато ретроактивност *stricto sensu* е допустима само по изключение, то несъщинска ретроактивност е по правило възможна, когато законодателните цели не могат да бъдат надхвърлени от интереса на индивида в продължаващото действие на предишния закон. Незабавното прилагане на закона е съвместимо с принципа на закрила на правната сигурност, когато е подходящо и необходимо, за да бъде постигната преследваната от закона цел, и се остане в границите на разумно приемливото, при цялостно балансиране на „излъганото доверие“ и значимостта и спешността на основанията за законодателните промени. Несъщинската ретроактивност на новия закон ще надхвърли конституционно допустимата граница само тогава, когато актът на законодателя не е подходящ или не е необходим за постигане на целите на промяната, или ако интересът на засегнатите субекти има тежест, по-голяма от тази на основанията на законодателя да извърши промените.

За хипотезите, оставащи извън изрично прогласената от чл. 5, ал. 3 КРБ и отделни норми на действащото законодателство¹³⁰ императивна забрана за обратно действие на закона, принципната недопустимост на същинската (*stricto sensu*) ретроактивност на закона КС извежда по тълкувателен път от върховенството на правото като конституционен принцип (чл. 4, ал. 1 КРБ)¹³¹, повеляващ изискванията за правна сигурност, предвидимост, стабилност и последователност на законовите норми. Тях КС схваща като тези от най-важните елементи на богатото и многопластово съдържание на понятието за правовата държава по чл. 4, ал. 1 КРБ¹³²,

¹²⁷ Обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.

¹²⁸ Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.

¹²⁹ Обн., ДВ, бр. 40 от 19.5.2017 г.

¹³⁰ Вж. чл. 14, ал. 3 ЗНА.

¹³¹ Решение № 8 от 27 май 2021 по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.).

¹³² В точка I от мотивите на Решение № 1 от 27 януари 2005 г. по к. д. № 8/2004 г. (обн., ДВ, бр. 13 от 8.2.2005 г.) е изтъкнато, че принципът за правовата държава като водещо начало в съвременната конституционна държава има исторически оформило се съдържание и динамичен, стойностно

които имат значение и за обосноваване на забраната за ретроакцията на закона. КС е дал израз на схващането си за съдържанието на понятието „правова държава“, като е приел, че в „материален смисъл“ правовата държава е държава на справедливостта, а във „формален смисъл“ тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено¹³³. И в новата си практика, изразена в Решение № 3 от 24 февруари 2022 г. по к. д. № 16/2021 г.¹³⁴, КС намери повод да препотвърди своето схващане, че класически компонент на правовата държава е изискването за пропорционалност като част от разбирането за справедливост. Това КС схваща като „материалното измерение на правовата държава“. Принципът на пропорционалност е утвърден като необходим ориентир и мяра за съразмерност за балансиране на правната уредба, когато се отнася за ограничаване на основни права. Изискването за съразмерност присъства осезаемо в практиката на българския Конституционен съд с последователно развивано съдържание, като мерило за границите на търпима намеса на държавата в сферата на основните

обвързан и многоаспектен характер. 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 отгук – ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени. в европейското правно пространство широко се споделя разбирането за правовата държава, което включва както принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за материалната справедливост (материалния елемент). Тези основни характеристики на правовата държава се проявяват като водещи максими в различните клонове на действащото право. Съвкупността от формалните и материалните елементи дава многопластово съдържание на конституционния принцип и откроява неговата специфика. „Правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. Възможна е и конкуренция, дори конфликт между отделни компоненти, тъй като всеки от тях, за да бъде приложим, е снабден с гаранции за реализацията си. Най-често такова напрежение се констатира между постулата за правна сигурност и изискването за справедливост, особено в периоди на преход, както и при динамично законодателство. Без изрично да ги именува, което не е пречка те да бъдат надлежно открити, Конституцията съдържа както формалните, така и материалните компоненти на правовата държава. Те образуват една смислена съвкупност, в която си взаимодействат. Вж. също Решение № 4 на КС от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г.; Решение № 8 от 2017 г. на КС по к. д. № 1/2017 г. За развитието на възгледите относно понятието за правовата държава в практиката на нашия КС вж. Друмева, Е (2005), цит. съч., 3–8; Михайлова, Е. Парламентаризъм и правова държава в България. Принципи и практики. С.: НБУ, 2004, с. 17 и сл.; Стоилов, Я. (2018), цит. съч., 245–251; Марчева, Д. Конституционният принцип на правовата държава. С.: НБУ, 2021, 86–134; Христов, Х. Правовата държава в България в светлината на правото на ЕС и ЕКЗПЧОС – между предписанията и реалността. – В: Промените в българската правна система през призмата на международните отношения, международното право и правото на Европейския съюз (1989–2019). Сборник в чест на проф. д-р Йорданка Зидарова. Васил Пандов, Боряна Мусева (съставители). С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2021, с. 320 и сл.

¹³³ Решение № 4 на КС от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013. В същия дух вж. и Решение № 3 от 28 април 2020 г. по к. д. № 5/2019 г. (обн., ДВ, бр. 42 от 12.5.2020 г.).

¹³⁴ Обн., ДВ, бр. 18 от 4.3.2022 г.

права (Решение № 20 от 1998 г. по к. д. № 16 от 1998 г.; Решение № 1 от 2002 г. по к. д. № 17/2001 г.; Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г.; Решение № 2 от 2011 г. по к. д. № 2/2011 г.; Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г.; Решение № 2 от 2015 г. по к. д. № 8/2014 г. Решение № 7/2019 г. по к. д. № 7/2019 г. и др.). Що се отнася до правовата държава във формален смисъл, КС схваща това понятие като държава на правната сигурност, което налага законите да са ясни, точни и непротиворечиви¹³⁵. Това означава, че нормотворческата дейност в условията на правовата държава следва да се осъществява така, че законовите разпоредби да са правно-логически съгласувани и да не съдържат взаимноизключващи се правни предписания, които да предвиждат неразбираеми и неясни правни положения, тъй като това сериозно би затруднило и пречило правоприлагането и изпълнението на закона¹³⁶. Тезата на КС за принципа на правовата държава като проявление на върховенството на правото и като един от основните конституционни принципи¹³⁷, намира своето доразвитие и в новото Решение № 11 от 28 юли 2022 г. по к. д. № 3/2022 г., с което КС отхвърли искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 5 от Преходните разпоредби (ПР) на Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ЗИД СК¹³⁸). В него е препотвърдено схващането, че с оглед на комплексния характер на този принцип той обединява правовата държава във формален и материален смисъл като изисквания за законност и за справедливост. Като основен елемент на правовата държава във формален смисъл КС определя принципа на законност, с който са свързани изискванията за правна сигурност и предвидимост (чл. 4, ал. 1, изр. 2 КРБ). Според константната си практика¹³⁹, когато преценява съответствието с Конституцията на гражданскоправна норма, на която е придадено обратно действие, КС проверява от гледна точка на правовата държава във формален смисъл спазено ли е изискването за правна сигурност като гаранция за възможността на

¹³⁵ Решение № 7 от 16 юни 2005 г. по к. д. № 1/2005 г. (обн., ДВ, бр. 52 от 24.6.2005 г.); Решение № 1 от 27 януари 2005 г. по к. д. № 8/2004 г. (обн., ДВ, бр. 13 от 8.2.2005 г.); Решение № 4 от 11 март 2014 г. по к. д. № 12/2013 г. (обн., ДВ, бр. 27 от 25.3.2014 г.).

¹³⁶ Решение № 9 от 30 септември 1994 г. по к. д. № 11/1994 г. (обн., ДВ, бр. 87 от 25.10.1994 г.); Решение № 5 от 29 юни 2000 г. по к. д. № 4/2000 г. (обн., ДВ, бр. 55 от 7.7.2000 г.); Решение № 8 от 4 юли 2012 г. по к. д. № 16/2011 г. (обн., ДВ, бр. 53 от 13.7.2012 г.); Решение № 3 от 6 март 2014 г. по к. д. № 10/2013 г. (обн., ДВ, бр. 24 от 18.3.2014 г.).

¹³⁷ Вж. също Решение № 24 от 12 декември 1995 г. по к. д. № 30/1995 г.; Решение № 12 от 13 октомври 2016 г. по к. д. № 13/2015 г. и др.

¹³⁸ Обн., ДВ, бр. 103 от 2020 г.

¹³⁹ Решение № 12 от 11 ноември 2010 г. по к. д. № 15/2010 г.; Решение № 14 от 21 декември 2010 г. по к. д. № 17/2010 г.; Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.; Решение № 3 от 7 март 2019 г. по к. д. № 16/2018 г.; Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г.; Решение № 11 от 28 юли 2022 г. по к. д. № 3/2022 г. и др.

гражданите да планират своите действия в съответствие с изискванията на закона и да постигат целите си с разрешени от закона средства. Това включва и преценката дали при обратното действие се отнемат придобити права или възникват други неблагоприятни правни последици за правните субекти¹⁴⁰. Що се отнася до правовата държава в материален смисъл, тя включва, според КС, основните права, тяхното гарантиране, ефективно упражняване и справедливо балансиране¹⁴¹.

Именно от повелята за правна сигурност и стабилност на правопо-рядъка като характеристики на правовата държава, изискващи „трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения“¹⁴², се извежда принципната недопустимост на обратното действие на закона, доколкото същото е от естество да накърни правната сигурност¹⁴³. В частност, произнасяйки се относно действието във времето

¹⁴⁰ Именно през тази призма КС е приел в мотивите на Решение № 11 от 28 юли 2022 г. по к. д. № 3/2022 г., че чрез правилото, установено в атакувания от омбудсмана § 5 ПР на ЗИДСК, законодателят създава правна възможност за упражняване на уреденото с разпоредбите, към които препраща, субективно право на съпруга на майката и на третото лице (става дума за създаване с чл. 62, ал. 1, изр. трето СК на нов срок за упражняване на правото на съпруга на майката – презумптивен баща, да оспори бащинството. Освен съществуващото до изменението, с което е приета и оспорената разпоредба (ДВ, бр. 103 от 2020 г.), право на съпруга на майката в рамките на една година от узнаване на раждането да оспори, че е баща на детето, като докаже, че то не е могло да бъде заченато от него, след изменението той вече може да оспори бащинството и до една година от узнаване на обстоятелствата, които опровергават бащинството, ако узнаването е станало по-късно по независещи от него причини, но не по-късно от навършване на пълнолетие на детето. А с разпоредбата на чл. 62, ал. 5 СК, която е нова, приета с посоченото изменение – ДВ, бр. 103 от 2020 г., и към която също препраща § 5 ПР на ЗИДСК, кръгът на лицата, легитимирани да оспорят бащинството, основано на брачния произход, е разширен и включва всяко трето лице, което претендира да е биологичен баща на детето. Условие, обуславящо съществуването на правото на иск на третото лице, освен неговото твърдение, че е биологичен баща, е предявяването на иск за установяване на бащинство. Срокът за упражняване на това право, установен в изречението първо, е една година от узнаването на раждането, като няма посочен краен срок). От гледна точка на изискването за правна сигурност КС е приел, че правилото на § 5 ПР на ЗИДСК не е противоконституционно, тъй като не създава само по себе си неблагоприятни правни последици за адресатите на субективното право и не им отнема пряко придобити права.

¹⁴¹ Вж. Решение № 1 от 27 януари 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 12 от 11 ноември 2010 г. по к. д. № 15/2010 г.; Решение № 14 от 21 декември 2010 г. по к. д. № 17/2010 г.; Решение № 4 от 11 март 2014 г. по к. д. № 12/2013 г.; Решение № 12 от 13 октомври 2016 г. по к. д. № 13/2015 г.; Решение № 8 от 27 юни 2017 г. по к. д. № 1/2017 г.; Решение № 8 от 15 ноември 2019 г. по к. д. № 4/2019 г.; Решение № 3 от 28 април 2020 г. по к. д. № 5/2019 г.; Решение № 13 от 5 октомври 2021 г. по конст. д. № 12/2021 г.; Решение № 4 от 22 април 2022 г. по к. д. № 14/2021 г.

¹⁴² Вж. Решение № 3 от 8 юли 2008 г. по к. д. № 3/3008 г. (обн., ДВ, бр. 63 от 15.7.2008 г.).

¹⁴³ Прави впечатление, че в точка IV от мотивите на Решение № 4 на КС от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г. правната сигурност и стабилност са посочени веднъж като „характеристики на правовата държава“, а малко по-надолу в текста принципът на правната сигурност, принципът за забрана на същинското обратно действие на закона и принципът за закрила на законно придобитите права са квалифицирани като „производни от принципа на правовата държава“ (същото е възприето и в Решение № 10 от 29 септември 2016 г. по к. д. № 3/2016 г.; Решение № 12 от 11 ноември 2010 г. по к. д. № 15/2010 г.; Решение № 7 от 29 септември 2009 г. по к. д. № 11/2009 г.;

на новия материален данъчен закон по отношение на осъществили се в миналото правопораждащи юридически факти, които са породили правни последици (възникнали правни отношения, приети/издадени правни актове), КС е имал случай да подчертае, че правилото за неретроактивност на данъчноправната норма е именно проява на конституционния принцип за правовата държава и законността в областта на данъчното право¹⁴⁴.

Все с принципа на правовата държава, и по-специално с изискванията за предвидимост и стабилност на правната уредба, КС е обосновал изискването „за предварителна законоустановеност на държавните вземания“ в Решение № 22 от 10 декември 1996 г. по к. д. № 24/1996 г.¹⁴⁵. Тълкувайки разпоредбите на § 1 от Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за държавния бюджет за 1996 г., с които се обявяват за държавни „всички вземания към юридически лица и еднолични търговци от продажби на природен газ по определени от Министерския съвет вътрешни цени, доставени по търговски договори, разрешени по съответния ред, както и по международни договори и спогодби, включително и по Ямбургската спогодба, за периода на действието им, по които страна е Република България, чрез овластения представител – „Булгаргаз“ ЕАД“, КС е приел, че целта и ефектът на закона – да обяви за *държавни* вземания, *които не са били третираны като такива до приемането му* (курсивът мой, Е. М.), – разкрива противоречието на атакувания закон (ЗИД) с основното конституционно начало на правовата държава по чл. 4, ал. 1 КРБ. КС е дал израз на схващането си, че принципът на правовата държава налага органите на законодателната власт да зачитат изискването за предварителна законоустановеност на държавните вземания, в смисъл че „когато се касае за третирането на дадено вземане в приходната част на държавния бюджет, то трябва *предварително* да е определено по законов

Решение № 7 от 19 юни 2012 г. по к. д. № 2/2012 г.). Въпреки известната правно-логическа непоследователност, не може да се отрече, че във вижданията на КС самото понятие за правовата държава е в неделима функционална връзка с повелята за стабилност и предвидимост на правната уредба, а това означава, че за да могат нормените адресати да съобразят поведението си със съдържанието на правните предписания, те трябва да ги познават, т. е. необходимо е същите да са влезли в сила преди проявлението на юридическите факти и пораждането на присъщите им правни последици за субектите.

¹⁴⁴ Вж. Решение № 11 от 9 юли 1996 г. по к. д. № 10 от 1996 г. (обн., ДВ. бр. 61 от 19.7.1996 г., попр. ДВ. бр. 87 от 15.10.1996 г.).

¹⁴⁵ Обн., ДВ, бр. 1 от 3.1.1997 г. По повод на Решение № 22 от 10 декември 1996 г. по к. д. № 24/1996 г. в доктрината е повдигнат основателният въпрос трябва ли това изискване за предварителна законоустановеност на държавните вземания, обосновано от КС с принципа за правовата държава, да се схваща като безусловно, или трябва да подлежи на конкретна преценка при оспорване пред КС на всяка подобна норма? Поставяйки този въпрос, модерната ни доктрина в лицето на Стоилов, Я. (2018), цит. съч., с. 248, изтъква, че за предпочитане е да се търси баланс между правата на данъкоплатците и общото осигуряване на правата на гражданите чрез по-гъвкаво упражняване на фискалната политика от изпълнителната и законодателната власт.

път като държавно вземане“. С оглед на това КС постановява, че оспореният нов закон (ЗИД) е свързан с пораждането на правни последици, които надхвърлят конституционно установените и допустими граници на държавна намеса в свободната стопанска инициатива на частноправните субекти (чл. 19, ал. 1 КРБ). Така е, защото този ЗИД въвежда нова правна уредба на заварени граждански правоотношения, като обявява възникнали преди влизането му в сила частноправни вземания за държавни, предизвиквайки по такъв начин правни последици с характер на принудително одържавяване, но без спазване на установените от чл. 17, ал. 5 КРБ и закона условия за това. Законосъобразността на държавните дейности, включително нормотворчеството, е и изискване за тяхната стабилност и предвидимост, на което правната сигурност е последица (Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.). Правната сигурност и стабилността на уредбата са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно в концептуално отношение законово регулиране на обществените отношения¹⁴⁶.

Обсъждайки закрилата срещу ретроакцията на закона в контекста на принципа на правовата държава¹⁴⁷, КС изтъква недопустимостта на засягане с новия закон на вече придобити субективни права¹⁴⁸, като постановява, че свободното усмотрение при отнемане на придобити граждански субективни права е несъвместимо с правовата държава; в противен случай в областта на частноправните отношения биха се създали непридвидимост и непредсказуемост, несъвместими с пазарното стопанство, което Конституцията въвежда (вж. чл. 19 КРБ)¹⁴⁹. По повод искане за прогласяване на противоконституционността на § 127 от ПЗР на ЗИД на Закона за лекарствените средства и аптеките в хуманната медицина¹⁵⁰, предвиждаща, че в срок от три месеца от влизане в сила на изменението на закона аптеките, открити от събирателни и командитни дружества и от кооперации на фармацевти, преустановят дейността си и се закриват, КС е приел, че: (1) постановеното закриване на аптеки представлява посегателство върху притежаваното от търговеца предприятие и в широк смисъл на думата е посягане върху правото на собственост по чл. 17 КРБ, както и че (2) става дума за сфера на международноправно и конституционно

¹⁴⁶ Така точка IV от мотивите на Решение № 4 на КС от 11 март 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г. с позоваване и на Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008 г. (обн., ДВ, бр. 63 от 15.7.2008 г.); вж. също Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по к. д. № 6/2011 г. (обн., ДВ, бр. 93 от 25.11.2011 г.).

¹⁴⁷ Вж. Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.

¹⁴⁸ Вж. Решение № 3 от 8 юли 2008 г. по к. д. № 3/3008 г. (обн., ДВ, бр. 63 от 15.7.2008 г.).

¹⁴⁹ Вж. точка 2 от мотивите на Решение № 3 от 27 април 2000 г. по к. д. № 3/2000 г. (обн., ДВ, бр. 37 от 5.5.2000 г.).

¹⁵⁰ Обн., ДВ, бр. 10 от 4.2.2000 г.

защитени субективни права, които съгласно чл. 57, ал. 1 КРБ не могат да бъдат отнемани с последващ законодателен акт.

И по друг повод с Решение № 12 от 11 ноември 2010 г. по к. д. № 15/2010 г.¹⁵¹ КС е прогласил противоконституционност на законова разпоредба, с която се отменят придобити субективни права, по съображения, че се нарушава общ принцип – забраната за обратно действие на закони, от които за заварените случаи ще последват неблагоприятни правни последици (отнемане на придобити права). КС специално е подчертал, че „дори тогава, когато се приема, че материалният граждански закон по изключение може да има обратна сила, това не следва да се приложи за основните конституционни права, каквото е правото на отпуск по чл. 48, ал. 5 КРБ. Когато възникнало основно право на гражданите не може да породи правни последици, предвидени в закона, действащ към момента на възникване, а с обратно действие на правна норма се предвидят неблагоприятни за титуляра на субективното право последици, се нарушават правната сигурност и предвидимост, а те са задължителни елементи от съдържанието на правовата държава, гарантиращи правата на личността и свободното развитие на човека.

Като изгражда последователно възгледа си за пределите на допустимост на обратното действие на закона в условията на правовата държава, КС е имал не един и два повода да се позове на правото на ЕС, изтъквайки, че закрилата срещу обратната сила на правните норми е елемент от принципа на правната сигурност, изведен от Съда на Европейския съюз (СЕС) като фундаментален принцип на общностния правопорядък¹⁵². От практиката на СЕС нашият КС черпи допълнителни аргументи в подкрепа на извода си, че ретроакцията на закона е от естество да накърни доверието на засегнатите частноправни субекти в стабилността на правното положение¹⁵³. Като се позовава на редица решения на СЕС¹⁵⁴, КС споделя по същество изводите му¹⁵⁵ относно недопустимост на такива правни мерки с ретроактивен ефект, които накърняват общественото доверие в стабилитета на обезпеченото от институциите на ЕС правно положение на засегнатите лица, освен, когато „целта, която трябва да бъде постигната,

¹⁵¹ Обн., ДВ, бр. 91 от 19.11.2010 г.

¹⁵² Вж. Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.; Решение № 8 от 27 май 2021 по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.).

¹⁵³ Вж. Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.; Решение № 8 от 27 май 2021 по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.).

¹⁵⁴ Вж. решение от 3.5.1978 г. по дело August Töpfer & Co. GmbH v Commission of the European Communities, Case 112/77, ECR (1978) 1019, EU:C:1978:94, решение от 14.5.1975 г. по дело Comptoir national technique agricole (CNTA) SA v Commission of the European Communities, Case 74-74, ECR (1975) 533, EU:C:1975:59 и др.

¹⁵⁵ Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.

го изисква и когато легитимните интереси на засегнатите са съобразени по подходящ начин¹⁵⁶. На тази основа КС приема, че конституционно нетърпимо като нарушаващо принципа на правовата държава е законът да предвиди с обратно действие неблагоприятни правни последици за лицата, чието поведение е било съобразено с действащата към съответния момент нормативна уредба; в противен случай правните субекти не биха могли да имат доверие в установения от законите правопорядък, а това би ги лишило от мотивация и интерес да подчиняват поведението си на установените правила¹⁵⁷. КС се ръководи от принципното положение, че правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения¹⁵⁸.

Все с оглед изискванията на принципа на правовата държава за зачитане на законно придобити права на субектите, за правна сигурност и предвидимост е била прогласена и противоконституционността на разпоредба, по силата на която се прекратяват висящи производства, образувани по подадени преди влизане в сила на новия закон жалби¹⁵⁹. По-конкретно КС е приел, че разпоредбата на § 17 от ПЗР на ЗИД на Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общински

¹⁵⁶ КС се е позовал също на решение от 25.1.1979 г. по дело *A. Racke v Hauptzollamt Mainz*, Case 98/78, ECR (1979) 69, § 20, EU:C:1979:14, в което се посочва, че „въпреки, че принципът за правна сигурност съставлява пречка за действието на общностна правна мярка преди момента на обнародването на акта за нейното приемане, възможно е все пак това да се допусне по изключение, ако целта, която трябва да бъде постигната, изисква това и легитимните интереси на засегнатите лица са надлежно съобразени“. Посочено е също решение от 4.10.2001 г. по делото *Stichting „Goed Wonen“ v Staatssecretaris van Financiën*, Case C-326/99, ECR (2001) I-6831, §§ 32-34, EU:C:2001:506, отнасящо се до темпоралното действие на материални данъчноправни норми, предвиждащи облагане с ДДС.

¹⁵⁷ Така Решение № 8 от 27 май 2021 по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.).

¹⁵⁸ Решение № 1 от 27 януари 2005 г. по к. д. № 8/2004 г. (обн., ДВ, бр. 13 от 8 февруари 2005 г.); Решение № 4 от 8 юли 2008 г. по к. д. № 3/2008 г. (обн., ДВ, бр. 63 от 15.7.2008 г.). Вж. също Решение № 3 от 23 февруари 2017 г. по к. д. № 11/2016 г. (обн., ДВ, бр. 20 от 7.3. 2017 г.), в което КС е потвърдил трайно установената си практика относно същността на правовата държава, в смисъл, че правовата държава в материален смисъл е държава на справедливостта, а във формален смисъл тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено. Законосъобразността на държавното управление е конституционно изискване, което го прави предвидимо, а това е предпоставка за правната сигурност. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения. Израз на законността в правовата държава е спазването на Конституцията, която е върховен закон и останалите закони не могат да ѝ противоречат. Държавата е права, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията – така Решение № 5 от 26 септември 2002 г. по к. д. № 5/2002 г. (обн., ДВ, бр. 95 от 8.10.2002 г.); Решение № 8 от 4 юли 2012 г. по к. д. № 16/2011 г. (обн., ДВ, бр. 53 от 13.7.2012 г.).

¹⁵⁹ Решение № 8 от 12 май 1999 г. по к. д. № 4/1999 г. (обн., ДВ, бр. 47 от 21.5.1999 г.).

предприятия¹⁶⁰, съгласно която се прекратяват висящите производства, образувани по вече подадени жалби, противоречи на изискванията на правовата държава за зачитане на придобити права, за правна сигурност и предвидимост. Като предоставя на засегнатите лица право на защита на техните права по исков ред, самият законодател предпоставя, че неправомерно са засегнати техни придобити права чрез обратната сила, с която се прекратяват производствата по вече подадени от тях жалби срещу засягащи ги административни актове, вместо забраната за обжалване на съответната категория административни актове да важи занапред, както изискват принципите на правовата държава¹⁶¹.

Все през призмата на повелята за зачитане на законно придобити права на субектите, за правна сигурност и предвидимост в нормотворчеството при условията на правовата държава, с Решение № 3 от 24 февруари 2022 по к. д. № 16/2021 г.¹⁶² КС е имал случай да се произнесе относно противоконституционността на разпоредбата на § 2 от Заключителните разпоредби (ЗР) на Закона за изменение на Закона за собствеността (ЗИЗС), с която законодателят е придал обратно действие на последното по време удължаване на срока за спиране на давността¹⁶³ за придобиване на имоти – частна държавна или общинска собственост, прието с § 1 ЗИЗС¹⁶⁴. Отчетено е обстоятелството, че разпоредбата на § 1 ЗИЗС е обнародвана в ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г., а според § 2 ЗР на ЗИЗС влиза в сила, считано от 31 декември 2017 г. и по този начин с обратна сила се отнема вещноправното действие на давностното владение, осъществено в периода от 31 декември 2017 г. до 19 януари 2018 г. Макар възприетото нормативно решение е било мотивирано от законодателя с грижата по запазване на имотите в патримониума на държавата, респективно общината и осуетяване на възможността за придобиването им от други

¹⁶⁰ Обн., ДВ, бр. 12 от 1999 г.

¹⁶¹ Решение № 8 от 12 май 1999 г. по к. д. № 4/1999 г.

¹⁶² Обн., ДВ, бр. 18 от 4.3.2022 г.

¹⁶³ Мораториумът върху придобиването по давност на недвижими имоти частна държавна и частна общинска собственост е въведен за първи път със ЗД ЗС (обн., ДВ, бр. 46 от 6.6.2006 г., в сила от 1 юни 2006 г.) първоначално временно за 7 месеца. С § 3 ЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 105 от 2006 г.) срокът е удължен за втори път с една година – до 31 декември 2007 г. С § 1 ЗИД ЗС (обн., ДВ, бр. 113 от 2007 г., в сила от 31.12.2007 г.) е предвидено трето продължение с още една година – до 31 декември 2008 г. Четвъртото удължаване е въведено със ЗИЗС (обн., ДВ, бр. 109 от 2008 г.) и е със срок до 31 декември 2011 г. Петото удължаване е въведено със ЗИЗС (обн., ДВ, бр. 105 от 2011 г., в сила от 31.12.2011 г.), като срокът е удължен до 31 декември 2014 г. Със ЗИД ЗС (обн., ДВ, бр. 107 от 2014 г., в сила от 31.12.2014 г.) срокът е удължен за шести път, като е предвидено да изтече на 31 декември 2017 г. Последното, седмо по ред удължаване на забраната за придобиването по давност на имоти – частна държавна и общинска собственост е със срок на действие до 31 декември 2022 г.

¹⁶⁴ Обн., ДВ, бр. 7 от 2018 г.

правни субекти (физически или юридически лица), за да могат тези имоти да се ползват в интерес на гражданите и обществото, респективно в интерес на териториалната общност в съответната община (арг. от чл. 18, ал. 6 и чл. 140 КРБ)¹⁶⁵, КС е изтъкнал, че принципът за действието на гражданския закон за в бъдеще трябва да се прилага във всички случаи, при които новите правни норми засягат субективни права или създават задължения за минало време. Дори тогава, когато се приема, че материалният граждански закон по изключение може да има обратна сила, това не следва да се приложи за основните конституционни права, каквото е правото на собственост¹⁶⁶. Когато със закон е предоставена възможност на частноправните субекти да придобият по давност правото на собственост върху определена категория вещи, не може с последващ закон да се прогласи неприложимост на тази давност при установяването на правото на собственост върху тях. В духа на постоянната си практика¹⁶⁷ КС е подчертал, че подобен законодателен подход накърнява правната сигурност и предвидимостта на нормативната уредба като основни характеристики на правовата държава. Оспорената норма на § 2 ЗР на ЗИЗС противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията, тъй като засяга вече придобити права – в случая правото на собственост, основаващо се на изтекла в периода от 31 декември 2017 г. до 19 януари 2018 г. придобивна давност.

Пак по повод на искане за прогласяване на противоконституционност на законови норми, чието същинско обратно действие е от естество да накърни принципа за правна сигурност в условията на правовата държава по чл. 4 КРБ, КС е имал не един и два случая да изрази разбирането си за понятията „правна предвидимост и сигурност“. В своите актове той ги схваща като „измерения на правовата държава, в съответствие с които е конституционно недопустимо законодателят впоследствие да налага неблагоприятни последици за правните субекти“¹⁶⁸, които са действали точно в съответствие с действащата към онзи момент правна уредба. С оглед на това КС е изтъкнал, че да се отнемат придобити права с обратна

¹⁶⁵ Вж. мотивите към проекта на Закона за допълнение на ЗС № 602-01-40 от 29.5.2006 г. В тях е посочено, че целта е да се предотврати съществуваща реална опасност от нанасяне на огромна щета на държавата и общините чрез придобиване по давност на тяхна собственост от други лица. Сред основните съображения се сочи и обстоятелството, че недвижимите имоти-собственост на държавата и на общините, в преобладаващата си част не са идентифицирани и актувани съгласно законовите изисквания и са изложени на риск от завземане от частноправни субекти и въвличане на държавата в многобройни спорове за правото на собственост.

¹⁶⁶ В този смисъл вж. и Решение на КС № 12 от 11 ноември 2010 г. по к. д. № 15/2010 г. (обн., ДВ, бр. 91 от 19.11.2010 г.).

¹⁶⁷ Решение № 7 от 2009 г. по к. д. № 11/2009 г.

¹⁶⁸ Така Решение № 7 от 29 септември 2009 г. по к. д. № 11/2009 г. (обн., ДВ, бр. 80 от 9.10.2009 г.).

сила е противно на повелята за предвидимост и сигурност в условията на правовата държава по чл. 4 КРБ¹⁶⁹. Във връзка с това КС е направил важното уточнение, че предвидимостта е изискване към формирането и осъществяването на законодателната политика, без обаче този признак да бъде абсолютизиран¹⁷⁰ и да се фетишизира. В периоди на преход или на кризи¹⁷¹ законодателната политика в определени области, например социалната сфера, преживява не само плавни и предвидими изменения, а може да се стигне до „конкуренция между справедливостта и стабилността на социалната закрита“¹⁷².

Все във връзка с действието на закона във времето и зачитането на конституционно оправданите очаквания, КС изхожда от разбирането, че никъде в КРБ не се въвежда изискване за неизменяемост на законодателството, следователно „не може да има и конституционно легитимирано очакване, че когато отпаднат обективните основания за дадено предимство, законодателят няма да промени своята преценка“¹⁷³. В практиката на КС „легитимните очаквания“ се свързват с правната предвидимост и сигурност и предполагат определени конституционни или законово предвидени предпоставки, когато основният закон преpraща към законо-

¹⁶⁹ Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.

¹⁷⁰ В сходен дух, че изискването за стабилност и предвидимост чрез позоваване на принципа на правовата държава не бива да е безусловно, вж. Стоилов, Я. (2018), цит. съч., с. 248.

¹⁷¹ Вж. например Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (загл. доп. – ДВ, бр. 44 от 2020 г., в сила от 14.5.2020 г., обн., ДВ., бр. 28 от 24.3.2020г., последно доп. ДВ., бр. 77 от 16.9.2021 г.), който е обнародван в ДВ на 24 март 2020 г., а влиза в сила със задна дата – на 13 март 2020 г. Основанието за това отклонение от конституционно установените принципни положения относно влизането на закона в сила (чл. 5, ал. 5 КРБ) е, че посоченият законодателен акт урежда мерките и действията по време на извънредното положение на територията на Република България и за преодоляване на последиците след отмяната на извънредното положение (арг. от чл. 1). За особеното действие на този закон върху частноправните отношения вж. Голева, П. Въпроси на частното право в условията на извънредно положение. – Търговско и облигационно право, 4–5/2020 г., ЕПИ онлайн; Василева, Ц. Обществените поръчки в условията на пандемията и предприетите законодателни промени. – Търговско и облигационно право, 4–5/2020, ЕПИ онлайн; Георгиев, А. Новите законодателни мерки за преодоляване на последиците след края на извънредното положение. – Собственост и право, 6/2020, ЕПИ онлайн; Бакалова, В. Спиране и удължаване на сроковете в производствата по ЗУТ по време на извънредното положение и след неговата отмяна. – Собственост и право, 6/2020, ЕПИ онлайн; Петров, Д. Изменение на договори в условията на икономическа криза – способности и предизвикателства. – Търговско и облигационно право, 7/2020, ЕПИ онлайн; Хорозов, Г. Договорните отношения в условията на пандемията. – Търговско и облигационно право, 1/2021, ЕПИ онлайн; Хорозов, Г. Недействителност на споразуменията за изменение или прекратяване на договори в резултат от извънредно положение или извънредна епидемична обстановка. – Търговско и облигационно право, 4/2021, ЕПИ онлайн и др.

¹⁷² Вж. Решение № 10 от 13 септември 2012 г. по к. д. № 15/2011 г. (обн., ДВ, бр. 73 от 25.9.2012 г.); Решение № 1 от 27 януари 2005 г. по к. д. № 8/2004 г. (обн., ДВ, бр. 13 от 8.2.2005 г.).

¹⁷³ Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.

дателна уредба на дадена материя¹⁷⁴. Разбирането си за съдържанието на понятието „конституционно оправдани очаквания“ КС е имал възможност да разкрие в светлината на въплътения в чл. 19 КРБ принцип за равенство на частноправните субекти по отношение на правото на свободна стопанска инициатива и осъществяването на стопанската дейност при условията на възприетия у нас пазарен икономически модел¹⁷⁵. От разпоредбите на чл. 19, ал. 2 и 3 КРБ, предписващи, че законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя и че инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани се закрилят от закона, КС е обосновал тълкувателния извод, че свободният пазар и конкуренцията изискват равнопоставеност на всички правни субекти¹⁷⁶. С оглед на това законодателят следва да гарантира еднакви правни условия на стопанските субекти за осъществяване на икономическа дейност. Конституционно закрепеният принцип за равенство на частноправните субекти по отношение на правото им на свободна стопанска инициатива е основата, от която в практиката на КС се извежда правото на стопанските субекти легитимно да очакват законът да им предоставя и гарантира еднакви правни условия за стопанска дейност¹⁷⁷. Това схващане на КС за конституционно оправданите очаквания отразява възприетото от СЕС разбиране, че закрилата на легитимните очаквания на субектите¹⁷⁸ е свързана с принципа на правна сигурност, който изисква стабилност и предвидимост на правната уредба¹⁷⁹.

В очертания дух КС прие и напоследък, че когато компетентен орган с публични властнически правомощия създаде със свои юридически актове оправдани правни очаквания за правните субекти, които в изпълнение на актовете на този орган са предприели законосъобразни правни действия за погасяване на задълженията си и след това с приетия по-късно закон

¹⁷⁴ Пак там.

¹⁷⁵ Решение № 13 от 31 юли 2014 г. по к. д. № 1/2014 г. (обн., ДВ, бр. 65 от 6.8.2014 г.).

¹⁷⁶ В мотивите на цитираното решение КС е изтъкнал, по-специално, че „свободният пазар и конкуренцията изискват равнопоставеност на всички субекти – физически и юридически лица, в това число и организиранияте от държавата. Конституцията в чл. 19, ал. 2 предписва на държавата да изгради система на правно регулиране на стопанската дейност, която да гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия, както когато започват стопанска дейност, така и по отношение на нейното организиране и осъществяване“.

¹⁷⁷ Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.

¹⁷⁸ Вж. решение от 24 март 2011 г. по дело *ISD Polska and others v Commission*, C-369/09 P, ECR (2011) I-2011, EU:C:2011:175; също и решение от 5 май 1981 г. по дело *Dürbeck v Hauptzollamt Frankfurt a. M.* 112/80, ECR (1981) 1095, EU:C:1981:94.

¹⁷⁹ Вж. решение от 15 февруари 1996 г. по дело *Duff and others v Minister for Agriculture and Food*, C-63/93, ECR (1996) I-569, EU:C:1996:51.

тези действия бъдат обявени с обратна сила за недействителни, налице е пренебрегване на легитимните правни очаквания на субектите по един конституционно недопустим начин¹⁸⁰. Този извод на КС е в съзвучие с разбирането на СЕС, че „всеки правен субект, у когото административен орган е създал основателни очаквания с конкретни уверения, които му е дал, има право да се позове на принципа за оправданите правни очаквания“¹⁸¹. В конкретния случай КС е съобразил правилно, че придаденото по силата на оспорената законова норма¹⁸² обратно действие на основанията за относителна недействителност¹⁸³ на извършените от търговска банка или от нейни кредитори прихващания настъпва повече от три години след като разпоредбите, съобразно които са извършени прихващанията, са влезли в сила и са произвели вече правните си последици¹⁸⁴. С оглед на това КС е квалифицирал като конституционно недопустимо придаването на обратно действие на закон, независимо от основанията за това, когато се обявява начална дата на действие на закона, предхождаща приемането и обнародването му в „Държавен вестник“¹⁸⁵. Такова законодателно решение е в противоречие с императивната повеля на чл. 5, ал. 5 КРБ, според която всички нормативни актове се публикуват и влизат в сила след обнародването им. С оглед на това, следвайки и утвърдената практика на СЕС, КС е постановил¹⁸⁶, че допускането с обратна сила да се изменя темпоралното действие на един *вече приложен* закон с цел преуреждане на вече приключени правоотношения, възникнали въз основа на същия този закон, води до накърняване по конституционно нетърпим начин на принципите на правна сигурност и на защитата на оправданите правни очаквания на субектите¹⁸⁷.

¹⁸⁰ Така Решение № 8 от 27 май 2021 по к. д. № 9/2020 г. (обн., ДВ, бр. 48 от 8.6.2021 г.).

¹⁸¹ Вж. решение от 5 март 2015 г. по дело *Europäisch-Iranische Handelsbank v Council*, C-585/13 P, EU:C:2015:145.

¹⁸² Става дума за § 8 от ПЗР на ЗИД на Закона за банковата несъстоятелност (обн., ДВ бр. 22 от 2018 г., доп., ДВ бр. 33 от 2019 г., в сила от 19.4.2019 г.).

¹⁸³ Вж. чл. 59, ал. 5, 6 и 7 ЗБН.

¹⁸⁴ В Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г. КС е съобразил, че оспорената разпоредба на § 8 относно момента на прилагане на чл. 59, ал. 5, 6 и 7 ЗБН – считано от 20 юни 2014 г. (датата на поставяне на търговската банка под особен надзор) е приета повече от три години след като тези разпоредби са влезли в сила съобразно правилото на чл. 5, ал. 5 КРБ и са произвели действие *занапред*.

¹⁸⁵ Доктрината в лицето на Фаденхехт, Й. (1929), цит. съч., с. 140, отдавна е изяснила, че понятието „ретроактивност на закона“ не може да се разбира в смисъл, че законът се счита влязъл в сила от един момент, който предшества неговото обнародване, защото това е правен абсурд, забранен от Конституцията. Вж. и Решение № 14 от 21 декември 2010 г. по к. д. № 17/2010 г. (обн., ДВ, бр. 101 от 28.12.2010 г.).

¹⁸⁶ Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к. д. № 9/2020 г.

¹⁸⁷ Този извод на КС е опрян на константната практика на СЕС, обективизирана в решение от 29 април 2004 г. по дело *Gemeente Leusden and Holin Groep*, съединени дела C-487/01 и C-7/02, ECR 2004, I-5337, EU:C:2004:263; решение от 26 април 2005 г. по дело *Goed Wonen*, C-376/02, ECR

Обаче, опрян отново на постоянната практика на СЕС¹⁸⁸, КС приема, че принципът на правна сигурност и закрила на легитимните очаквания не означава, че икономически активните субекти следва да възприемат всяка промяна в нормативната уредба като произволна и неоправдана и да черпят легитимността на своите очаквания за стабилност на уредбата от обстоятелството, че са били третираны с предимство на пазара към даден момент и да се надяват, че това положение ще се запази и за в бъдеще¹⁸⁹. КС споделя тълкувателния извод от практиката на СЕС, че ако един добросъвестен и внимателен субект, осъществяващ стопанска дейност, може да предвиди приемането на определена мярка от дадена институция на ЕС, която ще засегне неговите интереси, то той не би могъл да се позовава на принципа за закрила на легитимните очаквания, ако мярката бъде приета¹⁹⁰. На тази основа, като отчита обстоятелството, че принципът за легитимните правни очаквания има различно проявление в отделните стопански сектори¹⁹¹ КС заключава, че това, което прави очакванията оправдани, е тяхната обоснованост. Те трябва да се основават на индивидуализирано обвързване от страна на публичната власт, а не на общата законодателна рамка и следва да бъдат формирани от субектите добросъвестно, с дължимото внимание и при полагане на дължимата грижа. Следователно „очакването, че законът ще изисква или разрешава нещо утре, основано единствено на факта, че то се изисква или разрешава днес, е напълно лишено от основание“¹⁹².

2005, I-3445, EU:C:2005:251; решение от 14 септември 2006 г. по дело Elmeke, съединени дела C-181/04 г. до C-183/04 г., ECR 2006, I-8167, EU:C:2006:563; решение от 9 юли 2015 г. по дело Salomie and Oltean, C-183/14 г., EU:C:2015:454.

¹⁸⁸ Вж. решение от 27 септември 1979 г., *Eridania v Minister of Agriculture and Forestry*, 230/1978, ECR (1979) 2749, §§ 21–22 (EL1979:II/00340 SVIV/00513 FIIV/00547 ES1979/01353) EU:C:1979:216; решение от 16 май 1979 г., *Ditta Angelo Tomadini Snc v Amministrazione delle finanze dello Stato*, 84/1978, ECR (1979) 1801, § 21 (EL1979:I/00903 ES1979/00945) EU:C:1979:129; решение от 28 октомври 1982 г. по дело *Werner Faust v Commission*, 52/1981, ECR (1982) 3745, §§ 26–27, EU:C:1982:369 и др.

¹⁸⁹ Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.

¹⁹⁰ Вж. решение от 11 март 1987 г. по дело *Van den Bergh en Jurgens v Commission*, 265/1985, ECR (1987) 1155, § 44, EU:C:1987:121; решение от 5 август 2003 г. по съединени дела T-116/01 и T-118/01 P & O European Ferries (Vizcaya), SA and Diputación Foral de Vizcaya v Commission of the European Communities, EU:T:2003:217.

¹⁹¹ По-специално КС е подчертал в мотивите на Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г., че изключително трудно е да се обосновават легитимни правни очаквания в сектори, които по принцип са подложени на чести законови промени, какъвто несъмнено е сектор енергията от възобновяеми източници.

¹⁹² Така Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.

V. Няколко заключителни думи

Направеният аналитичен преглед дава основание да се заключи, че винаги когато бъде поставен в практиката на КС, проблемът за обратното действие на закона и условията и границите на неговата допустимост се обсъжда в светлината на принципа за правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ), и по-специално с оглед повелята за правна сигурност, зачитане на придобитите права, защита на оправданите правни очаквания, предвидимост и стабилност на уредбата в условията на установения от Конституцията и законите правопорядък. КС изхожда от разбирането, че правилото за действие на закона за в бъдеще (*ex nunc*) произтича от върховенството на правото (правовата държава) като конституционен принцип. Правилото за неретроактивността се схваща като елемент от правната сигурност и като важна гаранция за предвидимост на правовия ред.

КС провежда разграничение между *обратно действие на закона* (наречено от него „същинско обратно действие“ или „ретроактивност *stricto sensu*“), каквото е налице при преуреждане на осъществили се в миналото юридически факти, които са породили и приключили окончателно правните си последици преди влизане в сила на новия закон, и *действието на новия закон върху висящи правоотношения* (наречено „несъщинска, привидна ретроактивност“, *interferentio in juris vinculo*), при което нововъведена правна уредба преурежда незабавно, от влизането си в сила, но само за в бъдеще едно заварено от нея правоотношение, което е възникнало от осъществил се при действието на отменен закон юридически факт, но още не е приключено при влизането в сила на новата уредба и попада занапред под нейното регулативно действие. Практическото значение на това разграничение намира израз в различното отношение на КС към допустимостта на всеки от тези два вида действие на закона по време и предпоставките за това. По различни поводи КС е имал възможност да потвърди виждането си, че КРБ не съдържа обща, с принципен характер забрана за обратно действие на правните норми и че с изключение на изрично предвидените в Конституцията и закона случаи (напр. чл. 5, ал. 3 КРБ, чл. 14, ал. 3 ЗНА), придаването на обратно действие на нормативен акт, стига да е постановено с изрична законова норма¹⁹³, поначало не е несъвместимо с правовата държава, освен когато нарушава правната сигурност, предвидимостта на нормативната уредба и доверието в правната система като основни характеристики на правовата държава, а също и когато накърнява или отнема надлежно придобити субективни права, съответно – създава с ретроактивен ефект нови правни задължения, каквито не са били предвидени по закона, при действието

¹⁹³ Арг. от чл. 14, ал. 1 ЗНА.

на който се е осъществил правопораждащият юридически факт и са се породили и приключили окончателно неговите правни последици. Тези принципни положения КС привързва към *същинското обратно действие на закона* („ретроактивност *stricto sensu*“), т. е. към случаите, при които новият закон преурежда юридически факти, проявили се при действието на стария (отменения) закон и предизвикали своите правни последици, които са вече приключени преди влизане в сила на новия закон. Докато същинското обратно действие на закона се счита допустимо само по изключение, по силата на изрична законова норма (чл. 14, ал. 1 ЗНА) и при спазване на посочените по-горе ограничители, произтичащи от многопластовото съдържание на принципа за правовата държава (върховенството на правото), то *незабавното действие на новия закон по отношение на висящи, неприключени правоотношения*, означавано в практиката на КС като „*несъщинско обратно действие*“, се счита по правило за съвместимо с принципа за закрила на правната сигурност, когато е необходимо за постигане на преследваната от законодателя цел и уредбата остане в границите на разумно приемливото, при осигурен баланс между доверието в стабилността на уредбата – от една страна, и значимостта и спешността на законовите промени – от друга. По такъв начин КС възприема повелята за подходящо и балансирано съобразяване на легитимните интереси на субектите от практиката на СЕС, която извежда идеята за закрила срещу ретроактивното действие на правните норми от общия за правоопорядъците на държавите членки и правото на ЕС принцип на правна сигурност.