Р Е П У Б Л И К А Б Ъ Л Г А Р И Я

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р Е Ш Е Н И Е № 13

София, 24 септември 2026 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, Галина Тонева, Сашо Пенов, Невин Фети, Орлин Колев

при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 24.09.2026 г. конституционно дело №14/2026 г., докладвано от съдия Янаки Стоилов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията във фазата на произнасяне по същество на искането.

Делото е образувано на 17 юли 2026 г. по искане на 49 народни представители от 52-рото Народно събрание за установяване на противоконституционност на т. 3.1., т. 3.2., т. 3.3. и Приложение №1 към т. 3.2.

от Правилата за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на състав на Централната избирателна комисия (Правилата), определени с Указ №170 от 29 май 2026 г. на президента на Република България.

Според вносителя оспорената част от указа на президента противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 6, чл. 8, чл. 10 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията. Правомощието на президента да организира консултации и да назначи състав на Централната избирателна комисия (ЦИК) не е предмет на оспорване, но се твърди, че той по недопустим начин е създал допълнителни правила с оглед приложението на принципа на най-големия остатък (Хеър-Ниимайер). Посочва се, че в Приложение №1 към частично оспорените правила се „съдържа самостоятелна методика за разпределение, при която първо се извършва разпределение на всички 15 места, а едва след това се прилага ограничението представителите на една партия или коалиция да не формират мнозинство в ЦИК“. Това на практика означава ограничението за липса на мнозинство да се приложи след приключване на изчисленията по метода на най-големия остатък.

Вносителят сочи, че президентът е излязъл отвъд правомощията си, като е „въвел собствен алгоритъм“ за прилагането на чл. 46, ал. 8 от Изборния кодекс (ИК) и фактически е изменил действието му, което е в колизия с прокламирания в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на върховенство на правото. Според него ограничението по чл. 46, ал. 8, изр. трето ИК, изискващо никоя партия или коалиция да няма мнозинство в ЦИК, не е отчетено, защото „[т]ова ограничение следва да бъде приложено преди окончателното разпределение на останалите места, а не след него“. Той привежда конкретни изчисления и прави паралел между резултата, до който стига президентът, и този, който сезиращият субект смята за единствено коректен, тъй като „всяка

друга последователност на изчисленията може да доведе до невъзможност всички места в ЦИК да бъдат разпределени“.

Искането се позовава на практика на Конституционния съд, за да обоснове нарушаване на принципа на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване (чл. 10 от Конституцията) и „на принципа на равнопоставеност на политическите партии“. Твърди се също, че е нарушен принципът на политическия плурализъм (чл. 11 от Конституцията), поради несъответствие между числовото съотношение на парламентарно представените партии и коалиции в Народното събрание и тяхното представителство в ЦИК. Вносителят допълва позицията си за неправилно разпределение на местата и неспазване на включената в Приложение №1 към чл. 248 ИК „Методика за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на мандатите при избори за народни представители“ с твърдения за еднозначното ѝ прилагане както при изчисляване на мандатите при всички видове избори, така и при определяне съставите на районните, общинските и секционните избирателни комисии.

С определение от 23 юли 2026 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за установяване на противоконституционност на т. 3.1.,т. 3.2., т. 3.3. и Приложение №1 към т. 3.2. от Правилата, определени с Указ №170 от 29 май 2026 г. на президента.

Конституционният съд на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, президента, Министерския съвет, Централната избирателна комисия, а като заинтересувани страни – парламентарно представените партии и коалиции, участвали в изборите за 52-рото Народно събрание.

От конституираните по делото становище е представил президентът. Получено е становище от трима народни представители, подписали искането, в което те коментират и изразяват отношение към едно от постъпилите мнения. Мнения по делото са представили проф. д.н. Камен Иванов, проф. д.н. Надя Златева, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Мария Нишева-Павлова, д-р Александър Андреев, Ивилина Алексиева-Робинсън и Румен Ненков.

В становището си президентът обосновава неоснователност на искането. Той посочва, че българският конституционен модел не изключва възможността законодателят да предвиди допълнителни правомощия за президента, които „са близки до нормативните, но са ограничени в рамките на запазената му компетентност“. Указът по чл. 46, ал. 8 ИК е „необходимият официален акт от страна на президента, с който последният дава гласност за това как ще упражни правомощията си съобразно реда, разписан в Изборния кодекс“. Не се отрича, че в Правилата към частично оспорения указ се съдържа тълкуване на норми от ИК, което обаче няма „външно действие извън субектите, участващи в процедурата по назначаване, и не създава за тях права, задължения и правомощия, различни от установените в Изборния кодекс“. В заключение според президента „недобрите редакции на текстовете на ИК са системен порок на този нормативен акт. Контролът за конституционност на актовете по прилагането на тези разпоредби обаче не е ефективен път за отстраняване на тези пороци […]; това може да бъде постигнато единствено чрез изменение на съответната разпоредба“.

Румен Ненков смята искането за недопустимо, защото „няма самостоятелно правно значение извън контекста на назначаване на състава на ЦИК“. Оспореният указ предхожда упражняването на същинското правомощие на президента да назначи членовете на колективния орган, като не обвързва

парламентарните партии и коалиции и не създава правни задължения спрямо тях.

Доктор Александър Андреев също застъпва тезата за недопустимост на искането, защото частично оспореният указ е „елемент от фактическия състав по назначаването на ЦИК и като такъв представлява юридически факт, който няма самостоятелно значение извън контекста на формирането на състава на ЦИК“. Според д-р Андреев искането по същество е неоснователно и следва да бъде отхвърлено, което аргументира с липса на нарушение на посочените от вносителя конституционни принципи. Фактът, че съществува и друг възможен алгоритъм за определяне на състава на ЦИК, не означава противоконституционност на президентския указ, а изразява свободата на президента да организира процедурата, спазвайки основните законови изисквания.

Професор д-р Емилия Друмева посочва, че „искането оспорва не само прилагането на метода, но и цялостната процедура“. Тя обръща внимание, че вносителят въвежда нова правна фигура – „окончателно разпределяне на местата“ в ЦИК, въпреки че ИК не предвижда методът на Хеър-Ниимайер да се прилага два пъти. Отхвърля аналогията, която вносителят прави с положението на независимия кандидат за народен представител, изведено от Методиката по Приложение №1 към чл. 248 ИК. Според нея няма дописване на процедурата или създаване на самостоятелна методика за разпределяне на местата в ЦИК. Проф. Друмева коментира и колизията между конституционните принципи на равенството пред закона и политическия плурализъм, като прави извод, че в конкретната ситуация между тях е постигнат баланс, позволяващ „да бъде чуван гласът и на малките парламентарно представени партии/коалиции“.

Ивилина Алексиева-Робинсън намира искането за неоснователно. Според нея изискванията на чл. 46, ал. 8 ИК трябва да бъдат приложени именно в описаната в нормативния акт последователност. Смята за неотносими към тълкуването на посочената разпоредба аналогиите, които вносителят на искането прави с методиките по чл. 297 и Приложение №1 към чл. 248 ИК. Същото се отнася и за разпоредбите за секционните, общинските и районните избирателни комисии, защото нормативната уредба за тяхното формиране съществено се различава от тази за ЦИК. Ивилина Алексиева-Робинсън намира, че президентът правилно е приложил нормата на чл. 46, ал. 8 ИК, като се позовава на парламентарното обсъждане при последната редакция на текста и на провеждането на процедурата по попълване състава на ЦИК през 2021 г. Тя излага и аргументи за неоснователност на твърденията за нарушаване на всеки един от посочените в искането конституционни принципи.

Професор д.н. Камен Иванов представя основните свойства на метода на Хеър-Ниимайер и различни хипотези, при които се определя числовото съотношение между парламентарно представените партии. Той разглежда прилагането на метода на най-големия остатък с допълнително условие тип „неравенство“ (такова е условието на чл. 46, ал. 8, изр. трето ИК). Според него, за да продължи прилагането на предписания метод (Хеър-Ниимайер), партията, получила максимално позволения брой места, трябва да се отстрани от следващото разглеждане и да се изчисли нова квота за разпределяне на останалите места. Той смята, че Правилата са вътрешно противоречиви и в 23,95% от случаите не биха довели до завършване на процедурата; установява непълнота на чл. 46, ал. 8 ИК и предлага как тя да се отстрани нормативно. Професор Иванов прави извод, че правилото от Указ №170 на президента не отговаря на нормите на ИК и не води до съставяне на алгоритъм за разпределяне на местата в ЦИК.

Професор д-р Мария Нишева-Павлова изтъква, че оригиналният метод на най-големия остатък не предполага наличие на допълнителни ограничения. Според нея ИК не съдържа описание на подходяща модификация на метода на най-големия остатък, приложена към задачата за разпределяне на местата в ЦИК, а правилата не предлагат описание на алгоритъм в смисъла на дефиницията на понятието за алгоритъм в информатиката. Смята, че при механично възпроизвеждане на точно тази поредица от стъпки върху други данни може да се достигне до невъзможност 15-те места в ЦИК да бъдат изцяло разпределени. Професор Нишева-Павлова обобщава, че „резултатът от пресмятанията в искането на групата народни представители е по-добър, тъй като удовлетворява в по-голяма степен принципа за пропорционалното представителство“, а това от своя страна показва необходимост от запълване на методическа празнота в ИК.

Професор д.н. Надя Златева посочва, че квотните методи поначало не работят добре, когато се налагат ограничения за максимален/минимален брой мандати. Методът на Хеър-Ниймайер служи за решаване на определена оптимизационна задача – да се изберат разпределения, „които са на минимално разстояние до идеалното за всички партии квотно разпределение“. Това налага модификация на метода, като най-често се използва един от двата варианта, наречени *pragmatic modification* и *principal modification*, които водят до различни разпределения на остатъчните мандати. С изчисления и примери проф. Златева стига до заключение, че избраният от президента метод и съответно полученото решение „отговаря на всички условия и е възможно най-близо до идеалното за всички партии и коалиции квотно съотношение“, а не само за тези, които участват след първоначалното разпределение; другият вариант трябва да се приложи, ако чрез първия е невъзможно да се намери решение.

Конституционният съд, за да се произнесе, обсъди твърденията и доводите в искането, представените по делото становища и мнения, както и относимата към спора правна уредба.

Указ №170 от 29 май 2026 г. е издаден на основание чл. 46, ал. 4 ИК. Тази разпоредба възлага на президента да създаде ред за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на членове на ЦИК. Указът е публикуван на интернет страницата на президента. Оспорените от вносителя текстове на т. 3.1, т.3.2., т.3.3. и Приложение №1 към т. 3.2. не са част от самия указ, а се съдържат в правилата към него.

Формирането и дейността на ЦИК не са предмет на конституционна уредба, но Конституционният съд е имал повод да обърне внимание, че функциите ѝ „са свързани пряко с осъществяването на основни конституционни начала“ (Решение №4/2011 г. по к.д. №4/2011 г.) и отговоря за цялостното произвеждане на изборите (Решение №1/2025 г. по к.д. №33/2024 г.). ЦИК е постоянно действащ орган (чл. 48, ал. 1 ИК) с петгодишен мандат на нейните членове (чл. 51, ал. 1, изр. първо). Комисията се състои от 15 членове, като те се назначават по предложение на парламентарно представените партии и коалиции с указ на президента (чл. 46, ал. 3 и 4 ИК).

Процедурата по избор на членове на ЦИК е описана в чл. 46, ал. 4 ИК, а конституционното основание за упражняване на това правомощие е чл. 98, т. 7 от Конституцията (президентът назначава и освобождава от длъжност и други държавни служители, определени със закон). Президентът на основата на законодателната делегация по чл. 46, ал. 4 ИК определя реда за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на членовете на ЦИК, след което издава указ за назначаване на нейните членове. Този ред е описан в Правилата, определени с указа на президента. В случая спорът не е относно правилата за провеждане на консултации, а за начина, по който са разпределени

местата между парламентарно представените партии/коалиции в ЦИК. Конституционният съд намира, че т. 3.1. – т. 3.3. от Правилата по своето предназначение се отнасят до прилагането на чл. 46, ал. 8, което личи и от Приложение №1 към т. 3.2. от Правилата.

По Конституция указите са правни актове, издавани от президента. Те са единствените актове, с които президентът може да обвързва други правни субекти, като осъществява предоставена му от Конституцията и законите власт. Указите поначало нямат нормативен характер (Тълкувателно решение №3/2020 г. по к.д. №5/2019 г.). Изключения представляват например указите за организацията и реда на дейност в службите към Президентството, както и укази за длъжностите във висшия команден състав на въоръжените сили. В становището по настоящото дело президентът също отбелязва, че „макар по изключение, държавният глава разполага с правомощия, които са близки до нормативните, но са ограничени в рамките на резервираната за него компетентност“.

Според чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. второ от Конституцията актовете на президента подлежат на конституционен контрол. Конституционният съд отбелязва, че „[н]енормативните юридически актове са резултат от дейността на Народното събрание или президента, на конституционните органи, издаващи/приемащи актовете по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията по повод прилагане на конституционни норми, и подлежат на контрол за конституционосъобразност“ (Решение №16/2021 г. по к.д. №18/2021 г.). В случая президентът е орган по прилагане на нормите на чл. 46, ал. 4 и чл. 46, ал. 8 ИК.

Частично оспорените правила, определени с Указ №170 от 29 май 2026 г., имат свой предмет и правни последици – засягат правата на парламентарно представените партии и коалиции при съставяне на ЦИК и целят да осигурят

публичност и предвидимост на действията на президента в процеса на формиране на ЦИК. Вярно е, че какъвто и да е резултатът от оспорването на този указ, това не би променило автоматично представителството на партиите/коалициите в ЦИК и нейния персонален състав, направено с последващия указ на президента – №212 от 15 юни 2026 г. От това обаче не следва, че оспореният указ не е правен акт и не попада в обхвата на контрол по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. С него президентът осъществява правомощие, възложено му от чл. 46, ал. 4 ИК, което не се поглъща изцяло от финалния акт за назначаване на ЦИК.

Специфично за разглежданото искане е, че то поставя въпроси от математическо и правно-политическо естество. Произнасянето на Съда по направеното искане зависи от това какво е правното значение на предвидените в разпоредбата на закона и в методиката математически действия.

В конкретния случай от значение е преценката за съответствие на оспорения акт със закона, за да се отсъди дали не е нарушен принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). В редица случаи във връзка с оспорване на решения на Народното събрание за съответствие с Конституцията Съдът е правил такава преценка (Решение №17/1997 г. по к.д. №10/1997 г. и Решение №8/2022 г. по к.д. №4/2022 г.). Конституционният съд приема, че „правова държава означава упражняване на държавната власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват. Съдът винаги е поддържал, че законосъобразното осъществяване на държавното управление е важен конституционен принцип, съобразяването с който го прави предвидимо за всички останали правни субекти, а това е важна предпоставка за реализиране на правната сигурност като основен компонент на принципа на правовата държава“ (Решение

№9/2026 г. по к.д. №7/2026 г.; Решение №3/2017 г. по к.д. №11/2016 г.; Решение №7/2026 г. по к.д. №8/2026 г.).

Според Решение №1/2005 г. по к.д. №8/2004 г. „многопластовото съдържание“ на принципа на правовата държава включва „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“. Конституционният съд подчертава, че е възможна „конкуренция, дори конфликт между отделни компоненти“, като „[н]ай-често такова напрежение се констатира между постулата за правна сигурност и изискването за справедливост“. Законността е „ядрото на правовата държава“ във формален смисъл, а „нарушаването на закона наред с нарушаването на Конституцията също така може да бъде основание за противоконституционност“ (Решение №16/2018 г. по к.д. №4/2018 г.). При преценката за съвместимост на указа, определящ частично оспорените Правила, с принципа на правовата държава следва да се вземе предвид и материалният аспект на правовата държава – справедливостта, включително да се прецени налице ли е произвол в действията на президента. Последната категория се използва в Решение №4/2019 г. по к.д. №15/2018 г. и служи като своеобразен „мащаб за справедливост“. В случая това означава при разпределяне на местата в ЦИК да се намери най-близкото съотношение между броя на местата за всяка партия/коалиция, от една страна, и числеността на мандатите, получени от участвалите в изборите парламентарно представени партии/коалиции, от друга.

В разпоредбата на чл. 46, ал. 8 ИК математическият метод на най-големия остатък е коригиран (модифициран) с три условия – две експлицитни и едно имплицитно: при равни остатъци се дава предпочитание на по-малката партия

или коалиция; никоя партия/коалиция не може да има мнозинство в Комисията и всяка от парламентарно представените партии/коалиции има право на представителство в ЦИК. Аргумент за последното изискване се съдържа в чл. 47, ал. 1 ИК, който предвижда участието на парламентарно представените партии и коалиции в публичните консултации и представяне от тяхна страна на мотивирани предложения за състава на Комисията. Възможността всяка от тях да има поне един член в Комисията е изрично предвидена за районните избирателни комисии – чл. 61, ал. 5 ИК.

Правният спор е предизвикан от това, че редакцията на разпоредбата на чл. 46, ал. 8 ИК допуска два варианта за решаване на задачата за разпределяне на местата в ЦИК, които водят до получаване на различен резултат. Тази разпоредба не е детайлизирана до степен да отговори има ли задължителна последователност на действията, които президентът трябва да извърши, или може да избира вариант, за да съобрази ограничението нито една партия/коалиция да не разполага с мнозинство в Комисията, каквато е настоящата ситуация. Ако се приеме, че е налице празнота в законовата уредба, тя може да бъде преодоляна по пътя на аналогия на закона или да бъде отстранена чрез изменение/допълнение на ИК. Друг вариант е президентът да използва алгоритъм (задължителна последователност от математически операции, които винаги дават отговор на една задача, въпреки различните числа, които се съдържат в нейното условие). В случая за решаване на спора не е от значение дали президентът като прилагащ закона орган е дал тълкуване на разпоредбата на чл. 46, ал. 8 ИК, или е създал норма, която конкретизира нейното съдържание. В действителност той по същество е възпроизвел разпоредбата на чл. 46, ал. 8 ИК в т. 3.1. – т. 3.3. от Правилата, определени с указа, и е приложил последователно съдържащите се в чл. 46, ал. 8 ИК изисквания. Така президентът е определил съотношението между

партиите/коалициите на база 240, колкото е общият брой на народните представители, а не на база 109, колкото е броят на народните представители без тези на коалицията, която разполага с най-много мандати (в случая 131, което е повече от половината) в Народното събрание. Конституционният съд не преценява дали органът, прилагащ закона, е избрал най-целесъобразния вариант, в случая за прилагане на метода на Хеър-Ниимайер в комбинация с изискването на чл. 46, ал. 8, изр. трето ИК, защото конституционната юрисдикция „преценява една правна норма само дотолкова, доколкото противоречи на Конституцията, а не дали тази правна норма в рамките на Конституцията разрешава по най-удачния и целесъобразен начин регулирането на обществените отношения“ (Решение №6/1993 г. по к.д. №4/1993 г.).

С издадените правила и методика към тях президентът не е направил нещо различно и повече от това, което съдържа уредбата в чл. 46, ал. 8 ИК. Той не може да дописва и коригира закона дори ако това е целесъобразно, защото така би упражнил правомощие, което принадлежи на Народното събрание. Може да се обобщи, че президентът не е създал „правило с първично нормативно съдържание“, както твърди вносителят на искането.

В полето на допустимата свобода на преценка на президента е как да изпълни предписаното от закона (ИК) определяне на правила за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на ЦИК. Назначаването на членовете на ЦИК също е правомощие на президента, което обаче той упражнява по предложение на парламентарно представените партии и коалиции. При това назначаване президентът не въвежда нов метод за разпределяне на местата, а действа в рамките на предвиденото от ИК. Следователно липсва нарушение на принципа на разделение на държавната власт, прокламиран в чл. 8 от Конституцията.

Принципът на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване се отнася до произвеждането на избори, на национални и местни референдуми (чл. 10 от Конституцията). ЦИК не се конструира чрез пряк избор от гражданите. Важната роля на ЦИК и на останалите комисии за произвеждане на изборите и за точно отчитане на вота на гражданите обаче не дава основание гарантирането на избирателните права да се отъждествява с изискванията към организацията на изборния процес. Като норма принцип действието на чл. 10 „се опосредява чрез приемане на съответните изборни закони“ (Решение №12/2011 г. по к.д. №11/2011 г.). Предметът на настоящото производство не разкрива нарушение на някой от принципите на избирателното право, посочени в чл. 10, и не променя тежестта на гласа на всеки един избирател, отнесен към броя на депутатите в националната представителна институция.

При определяне на състава на ЦИК следва да се съобразят както демократичното начало (представителството, включително в ЦИК, да бъде доколкото е възможно съразмерно на подкрепата, която партиите/коалициите са получили на изборите), така и на политическия плурализъм (да се гарантира представителството в Комисията, включително на малките парламентарни партии/коалиции). Оспорените т. 3.1., т. 3.2. и т. 3.3. от Правилата не компрометират принципа на политическия плурализъм, прокламиран в чл. 11 от Конституцията. Конституционният съд е приел, че „политическият плурализъм има смисъл на множество на участниците при формирането и свободното изразяване на политическата воля, съгласно условия и ред, установени със закон“ (Решение №8/2022 г. по к.д. №4/2022 г. и Решение №9/2023 г. по к.д. №4/2023 г.). В състава на настоящата ЦИК са представени всички парламентарни партии и коалиции. Разпределението на местата между тях е важен въпрос относно правилното прилагане на ИК и вече е разгледано във връзка със зачитане на принципа на правовата държава. Отклонението от

принципа на равенство в смисъл на максимално възможната пропорционалност между представителството в Народното събрание, от една страна, и представителството в ЦИК, от друга, е предвидено от ИК с оглед да се гарантира принципът на политическия плурализъм, така че една партия/коалиция да не е в състояние да предопределя решенията на Комисията.

С оглед на тези съображения Конституционният съд приема, че искането за установяване на противоконституционност на оспорения указ на президента е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на 49 народни представители от 52-рото Народно събрание за установяване на противоконституционност на т. 3.1., т. 3.2., т. 3.3. и Приложение №1 към т. 3.2. от Правилата за провеждане на публични консултации и процедура за назначаване на състав на Централната избирателна комисия, определени с Указ №170 от 29 май 2026 г. на президента на Република България.

Председател:

Павлина Панова

Членове:

Надежда Джелепова

Десислава Атанасова

Атанас Семов

Галина Тонева

Красимир Влахов

Сашо Пенов

Янаки Стоилов

Невин Фети

Соня Янкулова

Орлин Колев

Борислав Белазелков